

Sozialplanung in Kreisen: Evaluation der Einführung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Nutz, Anna; Schubert, Herbert; Spieckermann, Holger; Winterhoff, Nicola; Zinn, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nutz, A., Schubert, H., Spieckermann, H., Winterhoff, N., & Zinn, J. (2019). *Sozialplanung in Kreisen: Evaluation der Einführung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen*. (FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik, 21). Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66629-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



FGW-Studie

Vorbeugende Sozialpolitik 21

Ute Klammer, Ralitsa Petrova-Stoyanov (Hrsg.)



Anna Nutz, Herbert Schubert, Holger Spieckermann, Nicola Winterhoff,
Julia Zinn

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten
Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen



Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.)
Kronenstraße 62
40217 Düsseldorf

Telefon: 0211 99450080
E-Mail: info@fgw-nrw.de
www.fgw-nrw.de

Geschäftsführender Vorstand

Prof. Dr. Dirk Messner, Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

Themenbereich

Vorbeugende Sozialpolitik
Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied
Ralitsa Petrova-Stoyanov, wissenschaftliche Referentin

Layout

Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung

Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

ISSN

2567-0050

Erscheinungsdatum

Düsseldorf, Mai 2019

Anna Nutz, Herbert Schubert, Holger Spieckermann, Nicola Winterhoff, Julia Zinn

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Auf einen Blick

- Integrierte Sozialplanung ist ein kooperativer Prozess zur fachbereichsübergreifenden Bestandserhebung und zur Ableitung von Bedarfen. Damit wird eine passgenaue Planung von Maßnahmen und Angeboten für die Bewohner_innen möglich.
- Eine integrierte Sozialplanung wurde bisher meist in Städten und Gemeinden und nur selten in Landkreisen implementiert.
- Der Prozess einer integrierten Sozialplanung gestaltet sich für Landkreise komplexer als für Kommunen, da mehr Akteur_innen verschiedener Organisationsebenen – mit möglicherweise heterogenen Interessen – einbezogen werden müssen.
- Im Rahmen dieser Studie wurden zwei Kreise bei der Einführung einer integrierten Sozialplanung wissenschaftlich begleitet.
- Die Studie legt dar, welche Akteur_innen im Implementierungsprozess einer kreisweiten Sozialplanung einbezogen werden, welche Erwartungen und Befürchtungen im heterogenen Interessengeflecht vorliegen und welche hemmenden und fördernden Faktoren den Implementierungsprozess beeinflussen.

Abstracts

Sozialplanung in Kreisen – Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Ein kreisweites strategisches Vorgehen zur Implementierung einer integrierten Sozialplanung bietet zahlreiche Vorteile – sowohl für den Landkreis als auch für die kreisangehörigen Kommunen. Als Steuerungsinstrument ermöglicht die integrierte Sozialplanung die tiefenscharfe Analyse der sozialen Lage der Bevölkerung, auf deren Grundlage die Bedarfe festgestellt und soziale Dienstleistungen passgenau, effizient und effektiv geplant und umgesetzt werden können.

Im Rahmen dieser Studie wurden zwei Kreise bei der Einführung einer integrierten Sozialplanung wissenschaftlich begleitet. An den Erhebungen (Experteninterviews, Gruppendiskussionen, Dokumentenanalysen) waren über 40 Expert_innen beteiligt, deren jeweilige Perspektive auf den örtlichen Sozialplanungsprozess analysiert wurde. Daraus entsteht ein umfassendes Bild von den einzelnen Aspekten einer kreisweiten Sozialplanung. In der Studie werden die damit verbundenen Herausforderungen und die entwickelten Lösungsansätze dokumentiert.

Social planning in administrative districts – Evaluation of the implementation of integrated social planning in two counties in North Rhine-Westphalia

A district-wide strategic approach of integrated social planning offers numerous advantages – both for the district as well as for the municipalities in the district. As a management tool, integrated social planning enables a detailed analysis of the social situation of the population. This forms the basis of which the needs can be determined, and the necessary social offers and services can be planned and implemented precisely, efficiently and effectively.

In this study, two districts were scientifically monitored in the introduction of integrated social planning. The surveys (expert interviews, group discussions, document analyses) involved over 40 experts whose respective perspectives on the local social planning process were analysed. This provides a comprehensive picture of the individual aspects of social planning in districts as well as the associated challenges and solutions.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	V
Tabellenverzeichnis.....	V
1 Einleitung.....	1
2 Daseinsvorsorge in Kreisen und Gemeinden: Was leistet Sozialplanung?	4
2.1 Grundverständnis der Sozialplanung	4
2.2 Entwicklungslinien.....	7
2.2.1 Die Entstehung der Sozialplanung in Deutschland.....	7
2.2.2 Die netzwerkorientierte Sozialplanung in der Logik der <i>Public Governance</i>	8
2.3 Wesentliche Merkmale einer integrierten Sozialplanung	9
2.3.1 Integrierte Betrachtung von operativen Fachplanungen.....	9
2.3.2 Etablierung eines kleinräumigen Sozialmonitorings	11
2.3.3 Netzwerkorientierung und Beteiligung	12
3 Evaluationskonzept und Forschungsdesign	17
3.1 Zwei Kreise als Untersuchungsgebiete.....	17
3.1.1 StädteRegion Aachen	17
3.1.2 Rheinisch-Bergischer Kreis	18
3.2 Forschungsdesign	19
3.2.1 Evaluationsvorhaben.....	19
3.2.2 Orientierung am CIPP-Modell	20
3.2.3 Erhebungsinstrumente.....	22
3.2.4 Erhebungsindikatoren	24
3.2.5 Auswertung	29
4 Evaluationsergebnisse	30
4.1 Evaluationsdimension: Kontext.....	30
4.1.1 Sozialplanungsverständnis	30
4.1.2 Ansprüche an die Sozialplanungsstelle	31
4.1.3 Positive Erwartungen bezüglich des Sozialplanungsprozesses	35
4.1.4 Gesetzliche Verankerung der Sozialplanung	43
4.2 Evaluationsdimension: Input.....	47

4.2.1	Aufgaben und Tätigkeiten von Fachkräften der Sozialplanung	47
4.2.2	Stellenumfang bei der Einrichtung von Sozialplanungsstellen auf Kreisebene ..	50
4.2.3	Optimale Ansiedlung der Stelle(n) im Verwaltungsgefüge	51
4.2.4	Finanzierung der Sozialplanung	52
4.3	Evaluationsdimension: Prozess	53
4.3.1	Regionale Kooperation der Städte und Gemeinden untereinander sowie mit dem Kreis.....	54
4.3.2	Zusammenarbeit und Abgrenzung von Kreis und kreisangehörigen Kommunen	54
4.3.3	Besonderheiten in der Kooperation mit bestehender Sozialplanung.....	58
4.3.4	Einbindung der Kommunen	59
4.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit	60
4.3.6	Intrakommunale und intraregionale Vernetzung zwischen Fachbereichen	61
4.3.7	Vernetzung zwischen verwaltungsinternen und -externen Akteur_innen	65
4.3.8	Herausforderungen im Implementierungsprozess und entwickelte Lösungsansätze	69
4.4	Evaluationsdimension: Produkt	81
4.4.1	Sozialbericht	82
4.4.2	Auswirkungen der Sozialplanung	84
4.4.3	Nachhaltigkeit	87
5	Fazit: Erfolgsfaktoren einer netzwerkorientierten Sozialplanung in Kreisen.....	95
	Literatur	100
	Über die Autor_innen.....	104

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Versäulung und Verinselung der Lebenswelten und Unterstützungsinstitutionen der Sozialwirtschaft	10
Abbildung 2: Einteilung der StädteRegion Aachen in 93 Sozialräume	11
Abbildung 3: Vernetzungsebenen im Organisationsmodell einer Sozialplanung im Landkreis..	14

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die Erhebungsindikatoren	26
--	----

1 Einleitung

Seit den 1970er-Jahren haben viele Kommunen Strukturen und Prozesse der Sozialplanung etabliert (vgl. Deutscher Verein für öffentlich und private Fürsorge 1986, S. 190). Mithilfe einer systematischen Planung verfolgt die Sozialverwaltung das Ziel, verschiedene Bevölkerungsgruppen – beispielsweise differenziert nach Alter, persönlichen Einschränkungen und Wohnquartier – wohlfahrtsstaatlich vor Not- und Gefahrenlagen zu schützen. Im Rahmen gezielter Investitionen sollen die Maßnahmen der Sozialplanung dazu beitragen, soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten und die Demokratisierung der Gesellschaft zu fördern (vgl. Deutscher Verein für öffentlich und private Fürsorge 1986, S. 6). Während im Grundmodell der Anfangszeit primär zielgruppenspezifische Fachplanungen im Fokus standen (z. B. Jugendhilfeplanung, Altenhilfeplanung, Psychiatrieplanung), erfährt seit den 1990er-Jahren das neue Modell einer *integrierten strategischen Sozialplanung* Aufmerksamkeit. Die Sozialplanung stellt seither relevante Informationen – auf der Grundlage des Sozialmonitorings – zusammen, die die Basis für zielgerichtete Entscheidungen zur Steuerung und Gestaltung der kreisweiten sowie kommunalen Sozialpolitik bilden. Damit übernimmt die Sozialplanung eine steuerungsunterstützende Funktion, bei der regelmäßig erscheinende Sozialberichte im ersten Schritt die soziale Lage der Bevölkerung und die Entwicklungen in den Sozialräumen analysieren. Im zweiten Schritt werden Bedarfe abgeleitet und darauf zugeschnittene Maßnahmen und soziale Dienstleistungen implementiert. Partizipative Elemente sind ein wesentlicher Bestandteil des Sozialplanungsprozesses: Zahlreiche Anspruchs- und Interessensgruppen wirken im Steuerungsprozess mit und bilden kooperative Verbünde, mittels derer diese lokalen Gruppierungen bedarfsgerechte, lokale sozialpolitische Lösungen mitgestalten können.

Nach Holtkamp und Bogumil verfolgt die integrierte Sozialplanung folgende fünf Ziele (vgl. Holtkamp/Bogumil, zit. n. Böhmer 2015, S. 44):

- die Erhöhung der Zufriedenheit mit den kommunalen Dienstleistungen und Planungsmaßnahmen (Akzeptanz),
- eine stärkere Mitwirkung der Bevölkerung und der Stakeholder an der Willensbildung in der Kommune (Demokratisierung),
- die Ausweitung des Blicks von der formalen Infrastruktur auf die informellen Unterstützungsstrukturen innerhalb der Bevölkerung (Solidarität),
- eine Entlastung der kommunalen Haushalte (Effizienz) und
- eine bessere Erreichung der politischen Zielsetzungen (Effektivität).

Die Sozialplanung wird zunehmend als Instrument erkannt, mit dessen Hilfe sich unerwünschte Folgen von gesellschaftlichen, sozioökonomischen und technischen Entwicklungen (z. B. der demografische Wandel, drohende Überlastungen der Familiensysteme, Veränderungen des Arbeitsmarkts, Armutsentwicklungen in benachteiligten Stadtquartieren, der Bevölkerungsverlust

peripherer ländlicher Räume, die Urbanisierung und die Digitalisierung) abfedern oder gar präventiv vermeiden lassen. Insofern steht der Bedeutungsgewinn der Sozialplanung mit einer Neuorientierung der Sozialpolitik in Verbindung, die seit den 2010er-Jahren unter dem Etikett einer *vorbeugenden Sozialpolitik* diskutiert wird. Demnach sollen erwartete Veränderungen, die zu sozialen Problemlagen führen können, bereits im Vorfeld präventiv bearbeitet werden (vgl. Schroeder 2014, S. 4). Im Vergleich zur traditionellen Sozialpolitik, die soziale Bedarfsgruppen vor allem nachsorgend fokussiert, richtet sich die vorbeugende Sozialpolitik darauf, die sozialen Belange der gesamten Bevölkerung in allen Fragen der sozialen Daseinsvorsorge (im Kontext mit anderen Ressorts der Verwaltung) zu berücksichtigen.

Auf der kommunalen Ebene von Städten und Gemeinden sind Prozesse der Sozialplanung vielerorts bereits etabliert; es fehlt allerdings häufig noch eine Praxis der Sozialplanung auf der koordinierenden Ebene der Landkreise. Integrierte Sozialplanungen in Kreisen erfordern verknüpfte Netzwerkprozesse, die neben der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Fachressorts und mit verschiedenen Organisationseinheiten der Kreisverwaltung vor allem auch die Kooperation mit externen Akteur_innen beinhaltet – z. B. mit den korrespondierenden Verwaltungseinheiten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen (etwa der freien Wohlfahrtspflege) sowohl auf der Kreisebene als auch auf der lokalen Ebene. Von zentraler Bedeutung ist, dass die kreisweite Sozialplanung einerseits nicht ohne das Mitwirken der kreisangehörigen Kommunen und andererseits nicht ohne die Koordination durch den Kreis gelingen kann. Die Prozesse der beiden Verwaltungsebenen müssen aufeinander abgestimmt und miteinander verzahnt werden. Damit gestaltet sich die kreisweite Sozialplanung um ein Vielfaches komplexer als einzelkommunale Prozesse der Sozialplanung.

Wie diese Komplexität bewältigt werden kann, ist Gegenstand der vorliegenden Publikation, die auf den Untersuchungsergebnissen des Forschungsprojekts *EMISS*¹ beruht. Im Mittelpunkt stand die Leitfrage, welche Planungs-, Management- und Governanceverfahren sowie -instrumente benötigt werden, damit das regionale Akteurssystem den angestrebten Entwicklungsprozess hin zu einer integrierten Sozialplanung erfolgreich durchlaufen kann. Im Fokus der Evaluation stand die Kaskade vom Kreis über die kreisangehörigen Städte und Gemeinden bis hin zu den freien Trägern mit ihren jeweiligen Interaktionsmöglichkeiten und Wechselwirkungen in auf- wie absteigender Richtung.

Die Studie ist so aufgebaut, dass zunächst im zweiten Kapitel theoretisch auf das Grundverständnis, die Entstehungsgeschichte und die zentralen Merkmale einer integrierten Sozialplanung auf Kreisebene eingegangen wird. Anschließend wird im dritten Kapitel das Evaluationskonzept und das Forschungsdesign des zugrundeliegenden Forschungsprojekts erläutert, bevor in Kapitel 4 – dem Herzstück der Studie – die Evaluationsergebnisse detailliert und systematisch dargestellt

¹ Das Projekt *EMISS (Evaluation des Modells der integrierten strategischen Sozialplanung)* wurde im Zeitraum von November 2016 bis März 2019 an der Technischen Hochschule Köln durchgeführt und vom Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) NRW gefördert. Wir danken herzlich Karin Papenfuß, die bis Februar 2018 als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt EMISS beschäftigt war, für ihren wesentlichen Beitrag zum Projekt. Darüber hinaus gilt unser Dank auch Mareike Hammes, Katharina Neuhann und Katharina Hofmann, die das Projekt als wissenschaftliche bzw. studentische Hilfskräfte tatkräftig unterstützten.

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

werden. Dabei kommen die über 40 befragten Personen zu Wort, die aus unterschiedlichen Perspektiven von der Sozialplanung in zwei nordrhein-westfälischen Kreisen berichten. Im Fazit werden Erfolgsfaktoren und Stolpersteine aus den Erkenntnissen der Erhebungen abgeleitet und fachlich eingeordnet.

2 Daseinsvorsorge in Kreisen und Gemeinden: Was leistet Sozialplanung?

2.1 Grundverständnis der Sozialplanung

Die Legitimation von Sozialplanung lässt sich aus dem Sozialstaatsprinzip ableiten, das seit 1949 im deutschen Grundgesetz verankert ist. In § 1 Sozialgesetzbuch Erstes Buch (SGB I) heißt es, dass diejenigen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung gestellt werden sollen, die zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit erforderlich sind. Somit ist die Notwendigkeit einer Sozialplanung auf der kommunalen und regionalen Ebene unstrittig. Allerdings ist die Sozialplanung bis heute nicht gesetzlich verankert. Während in der Jugendhilfe 1990 gesetzlich (1) die Planungsschritte Bestandserhebung, Bedarfsbestimmung und Maßnahmenplanung, (2) die Beteiligung der Träger und Bedarfsgruppen sowie (3) die Abstimmungen mit anderen Fachplanungen festgeschrieben wurden (§ 80 SGB VIII), fehlt bislang ein gesetzlich normierter Standard einer Sozialplanung in Feldern außerhalb der Jugendhilfe.

Die gesetzlich definierten Merkmale der Jugendhilfeplanung mit den drei Planungsschritten, der Trägerbeteiligung und der Abstimmung mit anderen Fachplanungen sind im Laufe der 1970er- und 1980er-Jahre in allen Feldern der Sozialplanung entstanden und gelten deshalb als fachlicher Standard über die Jugendhilfe hinaus. Mithilfe dieser Schritte wird die Verwaltung eines Kreises oder einer Kommune – im Rahmen einer integrierten Sozialplanung – in die Lage versetzt, soziale Entwicklungen sowie sich abzeichnende Problemlagen frühzeitig zu erkennen und darauf mit passgenauen Planungen reagieren zu können. Die umfangreichen, mehrschichtigen Analysen, die im Rahmen der Sozialplanung erstellt werden, sowie die Zusammenarbeit im heterogenen Netzwerk mit zahlreichen Stakeholdern bilden die Voraussetzungen für eine bedarfsgerechte und nachhaltige Steuerung der sozialen Belange.

Die integrierte Sozialplanung ist kein Projekt, das von einem Amt bzw. Fachbereich im Alleingang durchgeführt werden kann. Mit ihr geht eine Öffnung der Planungskultur einher, die weitaus mehr Fachbereiche betrifft, als das Adjektiv der *sozialen* Planung zunächst vermuten lässt. So können die Auswirkungen der Sozialplanung neben den klassischen Angeboten der sozialen Daseinsvorsorge (z. B. Beratungsstellen, soziale Einrichtungen) auch die Stadtentwicklungsplanung, die Verkehrs- und Mobilitätsplanung, die Nahversorgung sowie die Ressorts Gesundheit, Integration, Inklusion, Jugend, Bildung, Kultur, Umwelt und je nach Schwerpunkt womöglich noch weitere Stellen betreffen. Darüber hinaus gilt es, auch verwaltungsexterne Vereinigungen (z. B. Wohnungswirtschaft, Betriebe, Jobcenter, Wohlfahrtsverbände, Krankenkassen etc.) und zivilgesellschaftliche Initiativen an der Sozialplanung zu beteiligen, um sicherzustellen, dass an die Bedarfe der Zielgruppen angemessen Anschluss gefunden werden kann.

Eine regionale Sozialplanung, also eine Sozialplanung für die gesamte Gebietskörperschaft des Kreises, bietet sowohl den kreisangehörigen Städten und Gemeinden als auch dem Kreis selbst

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

zahlreiche Vorteile. Die Fläche des Landkreises wird systematisch analysiert, sodass auch kleinere Gemeinden, die sich keine eigene Sozialplanungsstelle leisten können, von einem umfassenden Sozialmonitoring und den daraus entwickelten Sozialberichten profitieren, wenn der Kreis den kreisangehörigen Kommunen die kontinuierlichen Beobachtungen als Servicedienstleistung zur Verfügung stellt und die Ableitung eines integrierten Handlungskonzepts daraus koordiniert. Durch die objektive Analyse, die einheitlichen Qualitätskriterien im gesamten Kreisgebiet folgt, stellen Städte und Gemeinden mitunter fest, dass in anderen kreisangehörigen Kommunen teilweise eine sehr ähnliche Sozialraumstruktur mit nahezu identischen Herausforderungen vorliegt. Das kann die Grundlage für die Entwicklung gemeinsamer Lösungswege und für einen gegenseitigen Lernprozess bilden. Die regionale Sozialplanung erfordert eine Intensivierung von interkommunalen und ressortübergreifenden Absprachen, wobei bereits gesammelte Erfahrungen weitergegeben und gemeinsame Strategien entwickelt werden können.

Somit ermöglicht eine integrierte Sozialplanung im Landkreis die ganzheitliche Ausrichtung des Unterstützungssystems an den Lebenswirklichkeiten der Adressat_innen und führt zu einer Steigerung der Maßnahmeneffektivität und -effizienz. Durch die vernetzende Arbeitsweise und die solide Datenbasis, die im Rahmen des Sozialmonitorings fortlaufend erstellt wird, ermöglicht die Koordination von Prozessen der Sozialplanung im Kreisgebiet eine passgenaue Verteilung von Angeboten und Dienstleistungen und damit eine gesteigerte Effizienz des Mitteleinsatzes (vgl. Schubert 2018b, S. 11). Die objektive Analyse im gesamten Kreisgebiet legitimiert eine bedarfsgerechte Mittelverteilung im Sinne der Leitlinie *Ungleiches ungleich behandeln*, sodass die knappen Mittel des Kreises und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden bewusst und gezielt in den Sozialräumen eingesetzt werden können, in denen ein besonderer Bedarf besteht.

Da eine gesetzliche Vorgabe für die integrierte Sozialplanung fehlt und sich der Prozess insbesondere auf Kreisebene äußerst komplex darstellt, ist es notwendig, unter der Beteiligung aller relevanter Stakeholder für die jeweilige Gebietskörperschaft ein gemeinsames Sozialplanungsverständnis auszuhandeln. Als Beispiel dafür, welches Sozialplanungsverständnis und welche Ziele mit der Sozialplanung auf der Landkreisebene einhergehen können, wird in der folgenden Textbox die „Intention der Sozialplanung im Kreis Pinneberg“ (Kreis Pinneberg 2017, S. 6) vorgestellt. Seit 2015 wird im Kreis Pinneberg das Vorhaben einer integrierten Sozialplanung verfolgt.

Beispiel: Intention der Sozialplanung im Kreis Pinneberg

„Die Sozialplanung im Kreis Pinneberg zielt auf eine Optimierung im Planungsprozess. Diese ermöglicht eine verbesserte Abstimmung zwischen Bedarfen und Angeboten, um den steigenden Anforderungen an einen effizienten und effektiven Einsatz der finanziellen und personellen Ressourcen bei allen Beteiligten gerecht zu werden. Um Wirkungen und Erfolg der Leistungserbringung in Form von Sozialcontrolling messbar und auswertbar zu machen, müssen sich kommunale Verwaltungen und viele weitere Behörden und Institutionen auf einheitliche Bewertungsmaßstäbe verständigen.

Auf der Basis systematischer Sozialberichterstattung und mit einem gemeinsamen Problemverständnis können entsprechende Vorschläge für eigene passgenaue Maßnahmen und Angebote sowie die Weiter- und Neuentwicklung der strategischen Ziele oder der Produkte des Haushaltes entwickelt werden.

Der Planungsdialog mit internen und externen Akteuren wird systematisiert. Sozialplanung stellt über organisationsübergreifende und vernetzte Regelkreise eine wirksame Balance zwischen der Selbststeuerung aller im Prozess beteiligten Träger, Kommunen etc. und einer zentralen Gesamtverantwortung des Kreistages her. Die systemimmanente Partizipation und Vernetzung mit ihrer mehrseitigen Bewertung sozialer Problemlagen sorgt dafür, dass allen Beteiligten verschiedene Sichtweisen zugänglich gemacht werden.

Der Sozialplanungsprozess im Kreis Pinneberg ist kein linear bzw. hierarchisch durchkomponierter Managementprozess von oben nach unten. Er nutzt bewusst das Wechselspiel zwischen den Ausschüssen, dem Kreistag und der Netzwerkstruktur aus den unterschiedlichsten Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen. Die Prozessarchitektur ist nach dem Gegenstromprinzip angelegt, das eine Synthese zwischen einer top-down- und einer bottom-up-Vorgehensweise ermöglicht. Die Sozialplanung agiert nicht ausschließlich auf der Ebene von Verwaltung und Politik, sondern bezieht die dazugehörigen Systeme (Arbeitsgruppen, Netzwerke etc.) systematisch in ausreichendem Maße in die strategische Diskussion mit ein. Die Erfahrungen, Interessen und Einstellungen dieser Akteure werden ‚auf die Bühne geholt‘ und damit sichtbar. Ihnen wird dadurch systematisch ein entsprechender Platz in der Auseinandersetzung um die Zukunftsstrategie der sozialen Infrastruktur und die Umsetzung auf Kreisebene zugeschrieben. Das Prozessmodell löst zudem den Anspruch ein, dass alle Beteiligten von Beginn an die finanzwirtschaftlichen Fragen parallel zu den inhaltlichen Aspekten mit verarbeiten. Konkret bedeutet dies, dass die vorhandenen Einflussbeziehungen, das Zusammenwirken von Arbeitsgruppen und die finanzwirtschaftlichen Zusammenhänge etc. nicht ausgeblendet sondern im Strategieprozess nutzbar gemacht werden.

Der Sozialplanungsprozess ist gekennzeichnet durch die effektive und effiziente Nutzung vorhandener Gremien, Arbeitskreise und Arbeitsgruppen, wie z.B. für das Handlungskonzept Integration oder den Aktionsplan Inklusion etc. und deren Ergänzung durch sinnvolle weitere Gremien. Eine rollierende Planung ermöglicht permanent flexible Anpassungen und eine Neujustierung. Relevante Akteure und Experten werden sinnvoll einbezogen. Sozialplanung versteht sich als offener Prozess im Sinne einer Einladung an alle zur sinnvollen Mitwirkung an der Gestaltung der Sozialpolitik.“

(Kreis Pinneberg 2017, S. 6)

2.2 Entwicklungslinien

Das Verständnis der Planung und Steuerung von sozialen Belangen veränderte sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte vom vorherrschenden Typ der hierarchischen öffentlichen Verwaltung seit den 1950er-Jahren (*Public Administration*) über die ökonomische Modernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell in den 1990er-Jahren (*New Public Management*) zum neueren Ansatz der *New Public Governance* (vgl. Osborne 2006).

Diese Entwicklungslinien lassen sich auf die Sozialplanung übertragen und mit der Metapher der russischen Puppe *Matrjoschka* skizzieren. Wie bei den ineinander verschachtelten Holzfiguren verschwindet der jeweilige frühere Planungsansatz nicht, sondern bleibt im Kontext des neuen in hybrider Form erhalten. Das Instrumentarium des *New Public Managements* ersetzt somit nicht den traditionellen Ansatz der administrativen Sozialplanung; es handelt sich quasi nur um eine Durchgangsstation zu einem komplexeren Mix von Planungs- und Steuerungsansätzen, zu denen seit der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts auch noch die *New Public Governance* gehört, die als beteiligungsorientierter Steuerungsstil übersetzt werden kann. In der konzeptionellen Schrittfolge von Verwaltungslogik, ökonomisierter Neuer Steuerung und *Public Governance* löst sich die Sozialplanung von der schematischen Bedarfsdeckung nach Orientierungswerten und weitet die Perspektive auf eine koordinierende Entwicklungsplanung unter Einbezug einer Vielzahl verwaltungsexterner Akteur_innen sowie unter Berücksichtigung von Fragen der betrieblichen Umsetzung (vgl. Schubert 2017a).

2.2.1 Die Entstehung der Sozialplanung in Deutschland

Die Wurzeln der integrierten Sozialplanung liegen in der Planungseuphorie der 1970er-Jahre. Auf dem Deutschen Fürsorgetag im Jahr 1969 in Essen wurde Sozialplanung erstmalig explizit in der Fachöffentlichkeit thematisiert (vgl. Jordan/Schone 1998, S. 67). Damit soll nicht mehr nur auf soziale Notlagen reagiert werden, sondern mit einer strategischen Planung sollen Krisen präventiv vermieden werden. Unter den Vorzeichen von Richtlinien der öffentlichen Verwaltung wurden die Sozialplanung sowie ihre Umsetzung administrativ umklammert, sodass kaum interpretative Spielräume und Gelegenheiten zur Partizipation von Interessen- und Anspruchsgruppen bestanden. Kennzeichnend für dieses *traditionelle Steuerungsmodell der öffentlichen Verwaltung (Public Administration)* war eine deutliche Vormachtstellung der Verwaltungskräfte und der fachlichen Definitionen von einschlägigen Disziplinen der professionellen Beteiligten bei der Planung und Erbringung sozialer Dienstleistungen (vgl. Schubert 2018c, S. 45).

In den 1990er-Jahren fand mit der Einführung des *Neuen Steuerungsmodells (Public Management)* eine ökonomische Überformung der Richtlinien der öffentlichen Verwaltung statt. Mit diesem neuen Steuerungsideal wurden betriebswirtschaftliche Instrumente und Techniken des Managements aus dem privatwirtschaftlichen Sektor sowohl in das allgemeine kommunale Handeln als auch in die lokale Sozialwirtschaft übertragen (vgl. Schubert 2018c, S. 45). Von der Verwaltung und den Trägern der Dienstleistungen wurde eine Übernahme der unternehmerischen Perspektive verlangt (vgl. Blaumeiser et al. 2002, S. 80): Unter dem Stichwort der ‚dezentralen Ressourcenverantwortung‘ bekamen die Fachämter sowie die Trägerorganisationen die Finanz-

verantwortung für das Handeln übertragen. Im Vordergrund stand fortan die *Outputorientierung*, bei der die Dienstleistungen sowohl von der Kostenseite her gesteuert als auch von der Ergebnisseite her evaluiert werden. Mit der Zielvorgabe der *Kundenorientierung* begann ein Prozess, die Bürger_innen zunehmend stärker in die Mitgestaltung des Gemeinwesens einzubeziehen. Allerdings blieb der partizipatorische Einbezug heterogener Stakeholder (z. B. ehrenamtlich organisierte Initiativen, freie Träger) unter dem Deckmantel der Dominanz ökonomischer Prinzipien weitgehend aus (vgl. Schubert 2018c, S. 45-46).

2.2.2 Die netzwerkorientierte Sozialplanung in der Logik der *Public Governance*

Während die öffentlichen Belange in der Vergangenheit zunächst monozentral durch die hierarchisch strukturierten Verwaltungen in Kreisen und Gemeinden gesteuert wurden, gewinnen mit der Orientierung an der Logik der *New Public Governance* – als beteiligungsorientierte Steuerung – seit Mitte des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts netzförmige Steuerungsinstrumente an Relevanz. Im Kontext dieser verwaltungspolitischen Strategie spielt die gemeinsame Verantwortungsübernahme in kooperativen Verbünden für die Sicherstellung sozialer Dienstleistungen eine maßgebliche Rolle (vgl. Schubert 2018c, S. 46-47). So verknüpfen die Akteur_innen aus verschiedenen Handlungsfeldern ihre Aktivitäten, indem sie ihre Interdependenz hinsichtlich einer umfassenden Gestaltung der Lebensräume und der Dienstleistungen für die Bürger_innen anerkennen. Die Kooperation überwindet sowohl die vertikale Hierarchisierung als auch die horizontale Sektorenabgrenzung. Indem der Kreis bzw. die Kommune nicht mehr zentrales Steuerungszentrum, sondern Koakteur_in in einem informellen und formalen Verhandlungsnetz von kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen ist, befördert das Steuerungsideal der *Public Governance* eine *Netzwerkorientierung* (vgl. Schubert 2018b). Derartige netzwerkförmige Organisationsmuster ermöglichen die Beteiligung der verschiedenen Stakeholder an einem horizontalen Austausch in der Kommune bzw. im Kreis.

Durch eine integrierte Sozialplanung im Landkreis werden die intrakommunalen Perspektiven für das gesamte Kreisgebiet gebündelt. Es kommt zu einer dezentralisierten Verantwortungsübernahme (im Sinne einer *Local Governance*²), der die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Stakeholder inhärent ist, sowie zu einem Aufbrechen des Denkens in engen Ressortgrenzen. Die netzwerkorientierte Sozialplanung bindet die örtlichen Stakeholder in den Steuerungsprozess mit ein. Die Träger der freien Wohlfahrtspflege und weitere Akteur_innen im Sozialraum (z. B. Vereine, Kirchengemeinden, Elternbeiräte, Seniorenvertretungen) übernehmen in diesem Netzwerkgeflecht eine vermittelnde Rolle zwischen den Lebenswelten der Bürger_innen und der administrativen Welt der öffentlichen Verwaltung in den Gemeinden, in den Städten und im Landkreis.

² *Local Governance* folgt der Zielsetzung, lokale Akteur_innen – einschließlich der Bürger_innen – für kommunale Aufgaben zu aktivieren und zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Sozialorganisationen in die Durchführung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben einzubeziehen (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2011, S. 404).

2.3 Wesentliche Merkmale einer integrierten Sozialplanung

Der Aufbau einer integrierten Sozialplanung ist insbesondere für Landkreise sehr komplex, da die Umsetzung der zentralen Prozessschritte einer integrierten Sozialplanung mit zahlreichen Beteiligten gemeinsam bewältigt werden muss. Im Folgenden werden drei wesentliche Merkmale der integrierten Sozialplanung im Landkreis erläutert.

2.3.1 Integrierte Betrachtung von operativen Fachplanungen

Mit der Sozialplanung geht eine ganzheitliche, integrierte Sichtweise einher. Die einzelnen Fachbereiche vernetzen sich und schaffen durch die Überwindung der Versäulungen³ Synergieeffekte. Das betrifft sowohl die Analyse von Daten im Sozialmonitoring und im Sozialbericht als auch konkrete Planungsvorhaben und die Umsetzung von Dienstleistungen. So werden beispielsweise die vom Gesundheitsamt erhobenen Daten zur Wahrnehmung von Schutzimpfungen bei Kindern im Einschulungsalter nicht mehr nur durch die ‚Brille‘ des Gesundheitsamts wahrgenommen, sondern die Daten werden in einen größeren, ämterübergreifenden Zusammenhang eingeordnet, indem sie mit weiteren vorhandenen Daten aus anderen Fachbereichen verbunden werden. So lässt sich der Bedarf für eine Impfkampagne beispielsweise mit den Bedarfen im Bildungsbereich, in der Jugendhilfe und in der Förderung von Alleinerziehenden in einen Zusammenhang bringen – sowohl hinsichtlich der Zielgruppen (z. B. Situation der Kinder und der Eltern) als auch hinsichtlich der Sozialräume, in denen der Zusammenhang besonders stark ausgeprägt ist. Das bietet wichtige Ansatzpunkte, um ein integriertes Maßnahmenbündel bedarfsgerecht, effizient und effektiv zu planen.

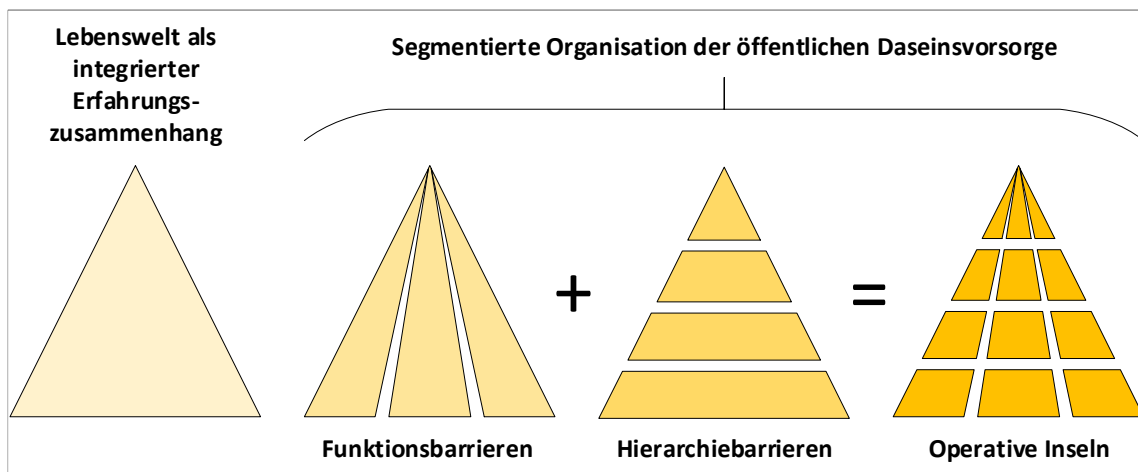
Durch die integrierte Betrachtungsweise und die Zusammenarbeit im Netzwerk erfährt der Sozialbereich eine Verbesserung hinsichtlich der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit von sozialen Dienstleistungen. Dabei ist der Beteiligungs- und Kooperationsgedanke – zu dem insbesondere die *Public Governance* zentrale Impulse gibt – nicht nur auf die Verwaltung in Kreisen und Kommunen beschränkt: Er reicht von der Aktivierung der Bewohnerschaft zur Mitwirkung im Gemeinwesen über die Koordination lokaler Dienste und Akteur_innen in dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung bis hin zum integrierten Handlungsansatz der fachlich-professionellen Akteur_innen nach dem Konzept der Sozialraumorientierung (vgl. Schubert 2015a).

Während mit dem sukzessiven Aufbau der Kommunalverwaltung Mitte des 20. Jahrhunderts die kommunale Daseinsvorsorge in funktionale Teilsysteme stark zergliedert wurde, gilt es im Rahmen eines integrierten Ansatzes der Sozialplanung, diese institutionelle Zergliederung zu überwinden (vgl. Vahs 2015). Ziel ist es, die sozialwirtschaftliche Wohlfahrtsproduktion als ein Zusammenspiel interdependenter Handlungsketten zu begreifen.

³ Die Daseinsvorsorge in Kommunen und Kreisen ist durch die Abgrenzung von funktionalen Zuständigkeiten und durch Barrieren des Ressortdenkens unübersichtlich ‚versäult‘. Diese ‚Versäulung‘ ist eine Folge der in den verschiedenen Sozialgesetzbüchern vorgenommenen Abgrenzungen der Handlungsfelder (z. B. Jugendhilfe, Sozialhilfe, Gesundheitswesen, Bildung). Dadurch sind die Handlungsfelder nicht nur rechtlich voneinander getrennt, sondern meist auch organisatorisch und fachlich untereinander abgeschottet (vgl. Schubert 2015b S. 3)

Infolge der Unterteilung der Daseinsvorsorge in viele Teilsysteme erfahren die Menschen Dienstleistungen nicht mehr ganzheitlich, sondern funktions- und hierarchiebezogen in eine Vielzahl von Zuständigkeiten zergliedert (vgl. Schubert 2018b, S. 11-12). Durch die leistungsrechtliche Versäulung der Unterstützungsinstitutionen (beispielsweise in verschiedene Fachbereiche wie Jugend, Soziales, Gesundheit, Kultur, Stadtentwicklung) sowie Hierarchiebarrieren (zwischen Kreisebene, kommunaler Ebene, operativen Akteur_innen in den Sozialräumen und der Bürgerschaft) entstehen „operative Inseln“ (Schubert 2018b, S. 12), auf denen die Professionellen der verschiedenen Ressorts häufig isoliert agieren (vgl. Abbildung 1). Aufgrund mangelnder Transparenz und eines fehlenden interinstitutionellen Austauschs können Doppelstrukturen entstehen, die eine wenig ausgeprägte Ressourceneffizienz zur Folge haben und dazu führen können, dass die Menschen den Überblick über die Dienstleistungen, Zuständigkeiten und Funktionen der Leistungsanbietenden verlieren. Eine ganzheitliche Wahrnehmung des Unterstützungssystems über Ressort- und Hierarchiegrenzen hinaus, die an der Lebenswelt der Adressat_innen ausgerichtet ist, wird so verhindert (vgl. Schubert 2018b, S. 11-13).

Abbildung 1: Versäulung und Verinselung der Lebenswelten und Unterstützungsinstitutionen der Sozialwirtschaft



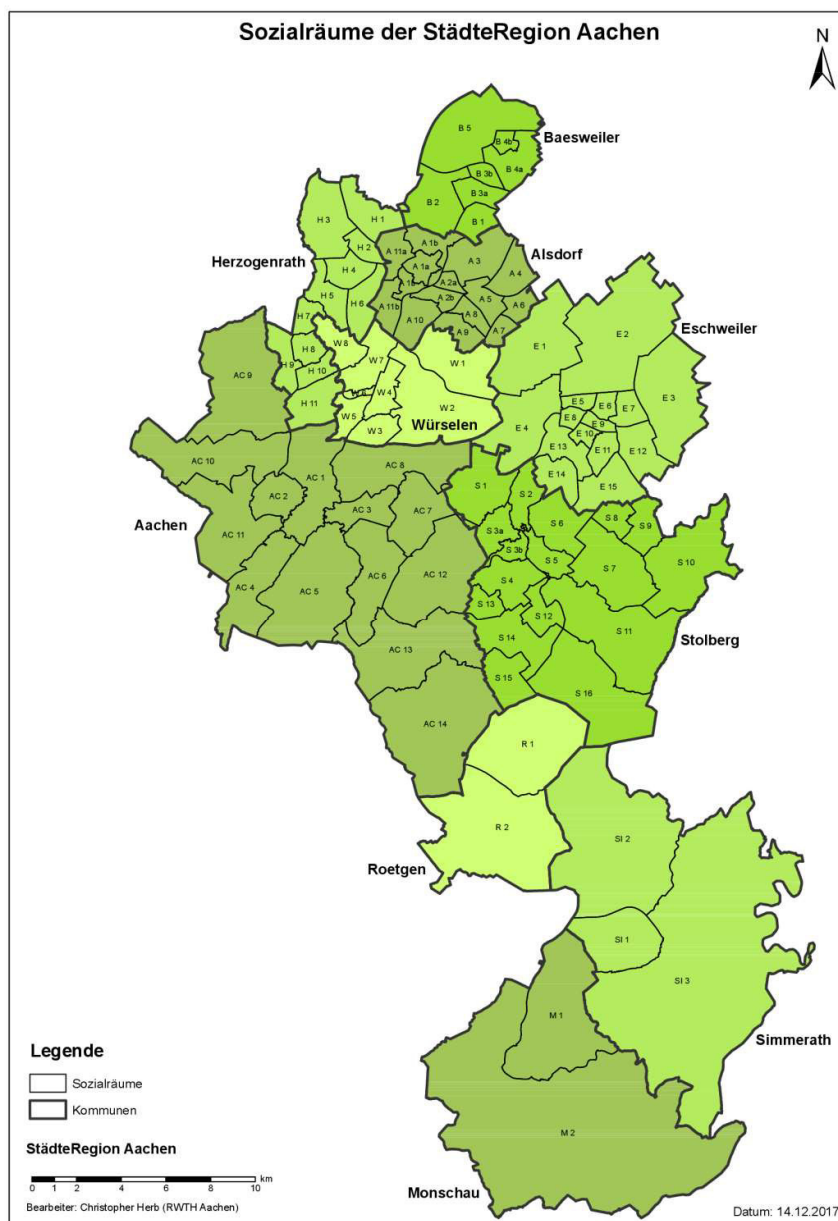
Quelle: verändert nach Hörmann/Tiby 1990, S. 76; Vahs 2015, S. 203

Mit der Einführung einer integrierten und netzwerkorientierten Sozialplanung verändert sich somit die Perspektive von „Angebotsstrukturen hin zu den Lebenswirklichkeiten der Menschen als Ausgangspunkt planerischen Handelns“ (Fischer/Michelfeit 2016, S. 78-79), wobei nicht mehr die fachlichen Zuständigkeiten, die teilweise nach den Sozialgesetzbüchern organisational aufgegliedert sind, im Vordergrund stehen, sondern die Lebenslagen der Menschen in ihren Sozialräumen ganzheitlich fokussiert werden (vgl. Fischer/Michelfeit 2016, S. 78-79). Erst wenn diese zergliederten Teilsysteme (operative Inseln) miteinander verknüpft und koordiniert werden, kann von einer *integrierten* Sozialplanung gesprochen werden, die die kommunale Daseinsvorsorge umfassend wahrnimmt.

2.3.2 Etablierung eines kleinräumigen Sozialmonitorings

Als einer der ersten großen Schritte bei der Implementierung einer integrierten Sozialplanung wird ein kleinräumiges Sozialmonitoring aufgebaut, das Daten zu Bedarfen und Herausforderungen verschiedener sozialpolitischer Themenfelder in regelmäßigen Sozialberichten zur Verfügung stellt. Nach dem Motto *Daten für Taten* bildet das Sozialmonitoring die Grundlage, um Dienstleistungen und Angebote bedarfsgerecht planen und umsetzen zu können. Dabei werden Daten aus unterschiedlichen Fachbereichen und von verschiedenen Institutionen zusammengetragen, um damit einen kreisweit abgestimmten Satz von Indikatoren mit Datenmaterial zu speisen.

Abbildung 2: Einteilung der StädteRegion Aachen in 93 Sozialräume



Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Quelle: Sozialbericht der StädteRegion Aachen/Amt für Inklusion und Sozialplanung 2018, S. 23, Grafik: Herb, Christopher, Geographisches Institut der RWTH Aachen.

Die kleinräumige Zuordnung der Daten spielt im Sozialmonitoring eine wichtige Rolle. Hierfür wird das gesamte Kreisgebiet zunächst in etwa gleich große Planungsräume eingeteilt (vgl. Abbildung 2 als Beispiel). Diese berücksichtigen im Idealfall sowohl administrative und bauliche als auch geografische Grenzen und repräsentieren darüber hinaus die realen Lebensräume der Bewohner_innen. Die kleinräumige Sozialberichterstattung hat die Funktion, Fachthemen hinsichtlich der örtlichen Bedarfe und Ressourcen zu bündeln sowie dort stattfindende soziale Prozesse identifizierbar zu machen (vgl. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2011, S. 109).

Wenn nun die Daten im Sozialmonitoring den einzelnen Sozialräumen zugeordnet werden können, werden die soziale Lage der Bevölkerung in den Sozialräumen sowie potenzielle Ballungen sozialer Problemlagen deutlich sichtbar. Im Rahmen des Sozialmonitorings liefert die Sozialplanung somit kennzahlengestützt die notwendigen Informationen über soziale Entwicklungen, damit die Sozialverwaltung im Landkreis und in den kreisangehörigen Kommunen mit geeigneten Maßnahmen gegensteuern und künftig auch präventiv handeln kann. In dieser sozialen Controllingfunktion bereitet die Sozialplanung die Entscheidungen der kreisweiten bzw. kommunalen Sozialpolitik mit vor und wird als Voraussetzung einer wirksamen Steuerung der Daseinsvorsorge verstanden (vgl. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2011, S. 9). Im Fokus steht die Sicherstellung, dass die Träger der Sozialwirtschaft die notwendigen sozialen Dienstleistungen sowohl zielgemäß als auch wirtschaftlich erbringen.

2.3.3 Netzwerkorientierung und Beteiligung

In der durch die *Public Governance* geprägten Sichtweise, dass komplexe soziale Entwicklungen nicht allein vom Kreis und den kreisangehörigen Kommunen bewältigt werden können, sondern nur im Zusammenwirken mit den gesellschaftlichen Kräften, die einen nachhaltigen Einfluss auf eine Veränderung der Situation nehmen können, kommt der beteiligungsorientierten Steuerung eine wesentliche Rolle zu. Im Fokus stehen nicht mehr nur die sozialwirtschaftlichen Organisationen (beispielsweise die Wohlfahrtsverbände), sondern ein größerer Kreis von lokalen sowie regionalen Interessen- und Anspruchsgruppen.

Das Ziel einer regionalen Sozialplanung ist es, dass die auf Kreisebene koordinierten Sozialplanungsprozesse schließlich in den Sozialräumen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden ankommen und dort angepasst an die lokalen Bedarfe umgesetzt werden können. Im Rahmen der Sozialplanung auf der Kreisebene müssen daher zahlreiche Akteur_innen unterschiedlicher Ebenen eingebunden werden (vgl. Abbildung 3). Auf der Kreisebene werden in der Kreisverwaltung Fachkräfte der Sozialplanung angesiedelt, deren Aufgabe die Gesamtkoordination des Prozesses ist. Diese treten mit verwaltungsinternen Akteur_innen aus der Kreis- und Gemeindeebene in engen Austausch und vernetzen sich darüber hinaus mit verwaltungsexternen Stakeholdern, wie zum Beispiel den örtlich aktiven Wohlfahrtsverbänden. Von den Sozialplanungsfachkräften gehen wichtige Impulse zur Netzwerkbildung beziehungsweise zur Intensivierung vorhandener kooperativer Strukturen aus. Sie initiieren und koordinieren die Sozialplanungsgremien, in denen

Sozialplanung in Kreisen

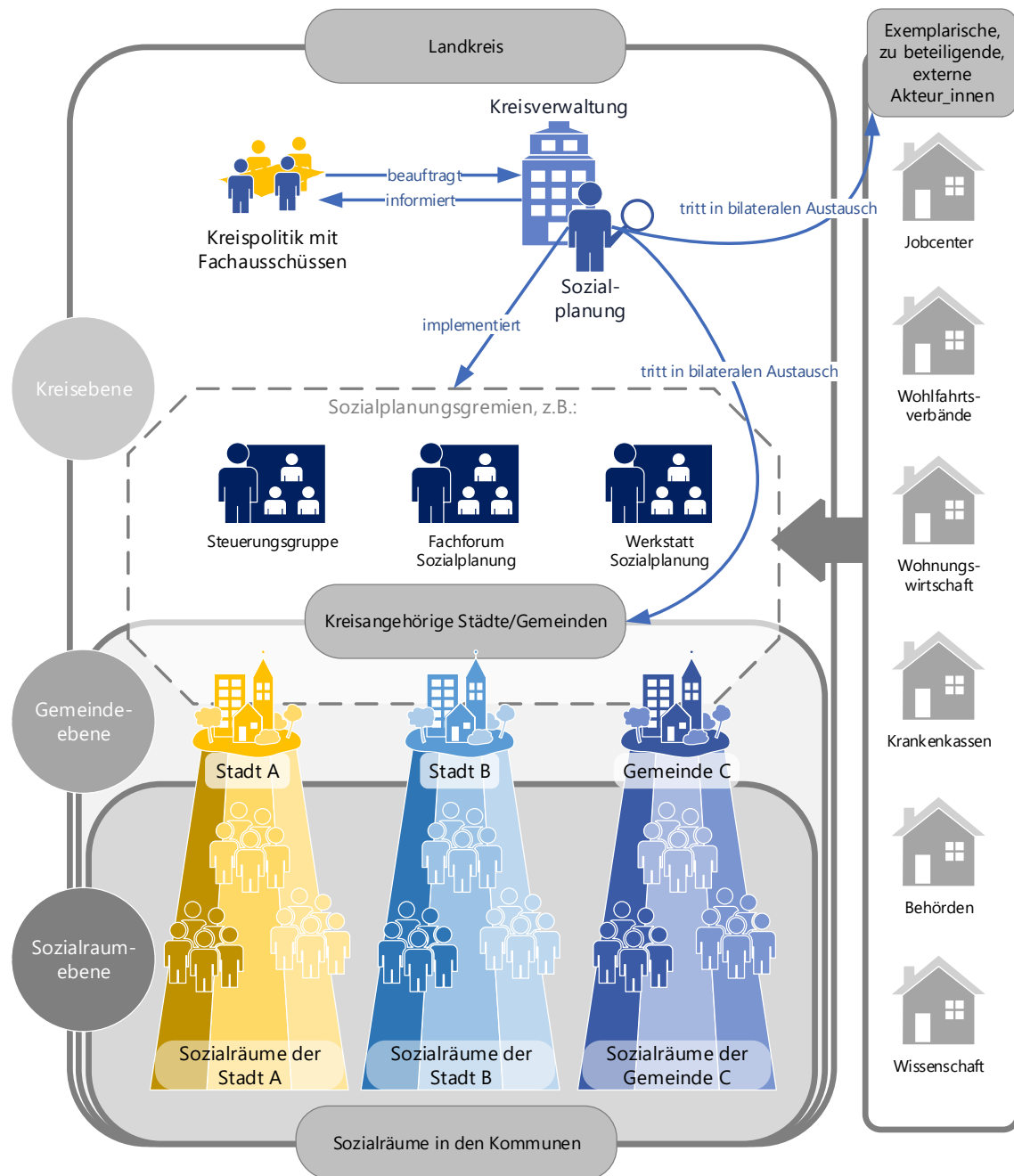
Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

unterschiedliche Stakeholder regelmäßig zusammenkommen, um ihre Sichtweisen in den Prozess der Sozialplanung einzubringen. Hierfür können einerseits bereits bestehende Gremien genutzt werden, wie zum Beispiel die Sitzung der Jugendhilfe- und Sozialdezernent_innen, und andererseits neue Gremien gebildet werden, die die bestehenden ergänzen. Ein sinnvolles Gremium kann beispielsweise ein ‚Fachforum Sozialplanung‘ darstellen, in dem die Fachkräfte der lokalen Sozialplanung und die örtlichen Sozialdezernent_innen mit den Amtsleitungen der relevanten Kreisämter und den Fachkräften der Kreissozialplanung zusammenkommen, um gemeinsam über die einzelnen Arbeitsschritte der Sozialplanung zu beraten. Zudem können verwaltungsexterne Akteur_innen (z. B. Jobcenter, Wohlfahrtsverbände) im Rahmen einer regelmäßigen ‚Werkstatt Sozialplanung‘ mit den Akteur_innen des Fachforums in Austausch treten (vgl. Abbildung 3).

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Abbildung 3: Vernetzungsebenen im Organisationsmodell einer Sozialplanung im Landkreis



Quelle: Eigene Darstellung

Die Vernetzungsstrukturen einer integrierten Arbeitsweise in Kreisen sind komplex und in drei Dimensionen ausgeprägt:

(1) Die regionale Kooperation der kreisangehörigen Kommunen untereinander sowie mit dem koordinierenden Kreis

Für eine erfolgreiche Umsetzung von Sozialplanungsprozessen in Kreisen ist einerseits eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Kreis und den kreisangehörigen Kommunen notwendig. Andererseits spielt auch die interkommunale Vernetzung der Kommunen untereinander eine wichtige Rolle. Vielerorts bestehen bereits Kooperationen zwischen einzelnen Kommunen zu bestimmten Themenbereichen. Diese Ressourcen gilt es zu nutzen, um die häufig themengebundene oder projektbezogene Kooperation zu intensivieren, die vielfältigen Facetten der Sozialplanung zu erweitern und die Kooperationsstrukturen zu verstetigen.

Bei einer kreisweiten Sozialplanung sind alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden frühzeitig in den Prozess zu involvieren und auf Augenhöhe am Prozess und an den zu treffenden Entscheidungen zu beteiligen. Es muss Raum geschaffen werden, um die jeweiligen Interessen der Kommunen zu thematisieren und ein gemeinsames Verständnis der Sozialplanung zu entwickeln sowie die Ziele der kreisweiten Sozialplanung zu definieren. Die Vernetzung findet sowohl über anlassbezogene, punktuelle Zusammenschlüsse (z. B. Workshops zum Thema Sozialraumabgrenzung oder Bürgerbeteiligung) sowie bilaterale Gespräche mit den betreffenden Verwaltungsmitarbeitenden als auch über kontinuierliche Verfahren statt, wie regelmäßige Netzwerktreffen (z. B. die regelmäßigen Treffen der Steuerungsgruppe oder das Fachforum). Eine enge Kooperation zwischen dem Kreis und den kreisangehörigen Gemeinden ist essentiell, damit die Sozialplanungsprozesse in den einzelnen Sozialräumen der Gemeinden ankommen und tragfähige, integrierte Handlungskonzepte entwickelt werden können.

(2) Die intrakommunale bzw. intraregionale Vernetzung zwischen Fachbereichen

Innerhalb der Gebietskörperschaften verknüpfen die Kommunen sowie der Kreis diejenigen Ressorts sowie Fachbereiche, die einen Beitrag zur Lösung der sozialplanerischen Zielsetzung leisten können. Oftmals lassen sich die Wirkungsketten nicht nur innerhalb des Sozialbereichs beeinflussen, sondern sie weisen Interdependenzen mit anderen Sektoren wie Gesundheit, Wohnen, Stadtentwicklung, Jugend, Kultur, Wirtschaft und Arbeit auf. Statt eines isolierten ist deshalb ein ressortübergreifendes integriertes Vorgehen erforderlich, bei dem die Akteur_innen unterschiedlicher Fachbereiche sowohl im Kreisgebiet als auch auf der Gemeindeebene untereinander vernetzt agieren – die genaue Konstellation, welche Sektoren miteinander kooperieren, ist allerdings vom thematischen Fokus der Sozialplanung abhängig. Das erfordert eine Reihe von Absprachen, durch die jedoch Synergieeffekte geschaffen und Doppelstrukturen vermieden werden können. Indem Daten für das gesamte Kreisgebiet fachbereichsübergreifend analysiert werden, lassen sich Zusammenhänge zwischen den Erhebungen unterschiedlicher Ressorts feststellen und Herausforderungen gemeinsam bewältigen. Die Verschränkung der

einzelnen Fachplanungen erfolgt dabei in einer konstruktiven, heterarchischen Arbeitsweise auf Augenhöhe, ohne dass die einzelnen Planungshoheiten der Ressorts geschwächt werden (vgl. Schubert 2018a, S. 117).

(3) *Die Vernetzung zwischen verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Akteur_innen*

Komplexe Planungsprozesse können im Kreisgebiet nicht ausschließlich durch die Kreis- sowie die Kommunalverwaltungen bewältigt werden. Wesentlich für eine integrierte Sozialplanung ist der Einbezug von Stakeholdern, die konstruktive Beiträge zur Planung leisten und als Vermittler_innen (*Gatekeeper*) zu den Bevölkerungs- bzw. Zielgruppen der Sozialplanung fungieren können. Diese werden sowohl auf der strategischen Ebene des Kreises als auch auf der operativen Ebene in den kreisangehörigen Kommunen partizipativ einbezogen.

Zu den verwaltungsexternen Stakeholdern zählen zum einen professionelle Akteur_innen, wie beispielsweise die Wohlfahrtsverbände mit ihren verschiedenen sozialen Einrichtungen und Angeboten vor Ort, das Jobcenter, Bildungsträger, Betriebe, Handwerksunternehmen und die Wohnungswirtschaft. Zum anderen werden auch die Bewohner_innen als Ressource wahrgenommen, weil sie als Zielgruppe der Planungsprozesse wesentliche Beiträge für den Erfolg der Sozialplanung beisteuern können. Durch die fachlich-professionelle Vernetzung der institutionell fragmentierten Funktionsbereiche sowie die Aktivierung der Bewohner_innen als Nutzer_innen der Sozialräume werden Parallelstrukturen in der Sozialwirtschaft vermieden und die Bedarfe der Bewohner_innen aus erster Hand erhoben. Das bildet die Grundlage für die Entwicklung einer effektiven und adressatenorientierten Unterstützungslandschaft.

Welche Akteur_innen in welcher Intensität in den Prozess zu involvieren sind, muss aufgrund der jeweils örtlichen Gegebenheiten überlegt werden. Wichtig dabei ist, dass der Fokus der Vernetzung adressatenorientiert ist, sodass die Bevölkerung als Zielgruppe von Planungsvorhaben im Mittelpunkt der Überlegungen steht und grundlegend in die Prozesse involviert ist.

3 Evaluationskonzept und Forschungsdesign

Im Rahmen des Forschungsprojekts *Evaluation des Modells der integrierten strategischen Sozialplanung – Wissenschaftliche Begleitung des Beratungs- und Implementierungsprozesses der sozialraumorientierten Armutsbekämpfung in Nordrhein-Westfalen (EMISS)* wurde in zwei Untersuchungsregionen die Einführung einer integrierten Sozialplanung wissenschaftlich begleitet. Im vorliegenden Kapitel werden diese beiden Kreise zunächst vorgestellt, woraufhin anschließend das angewendete Forschungsdesign erläutert wird.

3.1 Zwei Kreise als Untersuchungsgebiete

Für das vorliegende Forschungsprojekt wurde die Implementierung der integrierten strategischen Sozialplanung in den zwei Untersuchungsgebieten StädteRegion Aachen⁴ und Rheinisch-Bergischer Kreis im Bundesland Nordrhein-Westfalen auf Kreis- und kommunaler Ebene evaluiert. Für die wissenschaftliche Begleitung wurden nicht alle kreisangehörigen Kommunen, sondern gezielt einzelne ausgewählt, was zwei der zehn Kommunen in der StädteRegion Aachen und vier der acht Kommunen im Rheinisch-Bergischen Kreis betraf. Als Entscheidungsgrundlage für die Auswahl dienten Kriterien hinsichtlich Größe, Lage und Struktur. Zudem war relevant, ob die Kommunen bereits am Förderprogramm *Soziale Stadt* teilnahmen und in welcher Phase der Implementierung einer strategischen Sozialplanung sie sich zum Projektstart befanden. Nicht zuletzt bedurfte es der Bereitschaft der jeweiligen Kommune zur Teilnahme am Forschungsvorhaben. Es wurde versucht, ein möglichst breites Spektrum – ähnlich der in Deutschland vorhandenen Kommunalstrukturen und den daraus resultierenden unterschiedlichen Umsetzungsmöglichkeiten einer integrierten Sozialplanung – abzubilden. Im Folgenden werden die beiden Kreise vorgestellt.

3.1.1 StädteRegion Aachen

Die StädteRegion Aachen ist ein seit 2009 bestehender Gemeindeverbund im Südwesten Nordrhein-Westfalens mit 553 922 Einwohner_innen (Stand: Dezember 2015) auf einem Gebiet von 706,95 km² (vgl. Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2017, S. 34). Mit der Gründung der StädteRegion wurden regionale Aufgaben der Stadt Aachen, beispielsweise aus den Bereichen Jugend und Bildung oder Soziales, auf die StädteRegion übertragen. Die StädteRegion grenzt im Norden an den Kreis Heinsberg, im Osten an die Kreise Düren und Euskirchen sowie im (Süd-)Westen an die niederländische und die belgische Grenze. Der Gemeindeverbund besteht aus folgenden Städten (Zahlen: Stand 31.12.2015, vgl. Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2017, S. 41):

⁴ Aus den neun Gemeinden des ehemaligen Kreises Aachen und der kreisfreien Stadt Aachen wurde 2009 die Gebietskörperschaft *StädteRegion Aachen* als neuer Gemeindeverband gebildet. Somit bildet die StädteRegion ein Konstrukt, das dem von (Land-)Kreisen ähnlich ist. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird in dieser Studie nicht zwischen ‚Landkreis‘ und ‚StädteRegion‘ differenziert. Mit der Verwendung des Begriffs ‚(Land-)Kreis‘ bzw. ‚kreisweite Sozialplanung‘ etc. ist bei der Darstellung der Ergebnisse ebenso die StädteRegion Aachen wie die regionale Sozialplanung in der StädteRegion zu verstehen.

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

- Aachen (245 885 Einwohner_innen)
- Alsdorf (46 880 Einwohner_innen)
- Baesweiler (26 819 Einwohner_innen)
- Eschweiler (55 909 Einwohner_innen)
- Herzogenrath (46 583 Einwohner_innen)
- Monschau (12 352 Einwohner_innen)
- Stolberg (56 739 Einwohner_innen)
- Würselen (38 962 Einwohner_innen)

sowie den Gemeinden

- Roetgen (8 527 Einwohner_innen)
- Simmerath (15 266 Einwohner_innen)

Aus dem Gemeindeverbund der StädteRegion Aachen unterstützten die Stadt Eschweiler und die Kupferstadt Stolberg das Evaluationsvorhaben.

3.1.2 Rheinisch-Bergischer Kreis

Der Rheinisch-Bergische Kreis hat insgesamt 282 729 Einwohner_innen (Stand: Dezember 2015) und liegt im Süden von Nordrhein-Westfalen (vgl. Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2017, S. 42). Der 438 km² umfassende Landkreis grenzt westlich an die kreisfreien Städte Köln und Leverkusen sowie nordwestlich bzw. nördlich an den Kreis Mettmann und die kreisfreien Städte Solingen und Remscheid. Östlich des Rheinisch-Bergischen Kreises befindet sich der Oberbergische Kreis und südlich grenzt er an den Rhein-Sieg Kreis.

Seit einer kommunalen Neugliederung im Januar 1975 gehören folgende Städte zum Kreis (vgl. Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2017, S. 42):

- Bergisch Gladbach (111 366 Einwohner_innen)
- Burscheid (18 256 Einwohner_innen)
- Leichlingen (27 937 Einwohner_innen)
- Overath (27 264 Einwohner_innen)
- Rösrath (28 386 Einwohner_innen)
- Wermelskirchen (34 504 Einwohner_innen)

sowie die Gemeinden

- Kürten (19 893 Einwohner_innen)
- Odenthal (15 123 Einwohner_innen)

Von insgesamt acht Kommunen nahmen an der Evaluation des Modells der integrierten strategischen Sozialplanung die Städte Bergisch Gladbach, Wermelskirchen und Overath sowie die Gemeinde Odenthal teil.

3.2 Forschungsdesign

3.2.1 Evaluationsvorhaben

Das Evaluationsprojekt zur Implementierung einer integrierten strategischen Sozialplanung in den Untersuchungsgebieten StädteRegion Aachen und Rheinisch-Bergischer Kreis erfolgte zwischen dem 01.11.2016 und 31.03.2019. Bei der empirischen Untersuchung stand die tiefenscharfe Analyse der Erfahrungen, die bei der Implementierung über die Kaskade vom Kreis über die kreisangehörigen Städte und Gemeinden bis hin zu den freien Trägern gemacht wurden, im Vordergrund. Von einem systematischen Vergleich der beiden Untersuchungsregionen wurde abgesehen.

Zudem wurde das Evaluationsvorhaben in den genannten Untersuchungsgebieten projekt- und entwicklungsbegleitend angelegt. Nach Beywl et al. lassen sich fünf grundlegende Evaluationszwecke unterscheiden (vgl. Beywl et al. 2007, S. 13-17):

- (1) Optimierungsfunktion: Weiterentwicklung und Optimierung des Betrachtungsgegenstands.
- (2) Wissensmanagement: Aufbereitung von vorhandenem und neuem Wissen für eine zielgerichtete Steuerung, wobei die Prozesse und Zusammenhänge im Mittelpunkt stehen.
- (3) Entscheidungsfindung: Überprüfung von Abbruchkriterien, die im Ergebnis zur Weiterführung oder Einstellung des Programms führen.
- (4) Rechenschaftsablegung: Summative Evaluation über die Zielerreichung und Wirksamkeit zur Legitimation gegenüber Geldgebenden.
- (5) Erkenntnisgewinn: Gewinnung von wissenschaftlich fundierten, verallgemeinerbaren Erkenntnissen, indem beispielsweise Erfolgsfaktoren und gute Beispiele identifiziert werden.

Die hier verfolgte formative Evaluation zielte auf die ersten beiden Punkte. Darüber hinaus ist der Erkenntnisgewinn vor allem im Hinblick auf das am Ende des Evaluationsprozesses zu erstellende Handbuch⁵ von Bedeutung. In dem formativen, partizipativen und nutzungsorientierten

⁵ Nutz/Schubert (Hrsg.): Integrierte Sozialplanung in Landkreisen und Kommunen, Stuttgart: Kohlhammer (im Erscheinen, voraussichtlich Herbst 2019).

Evaluationsansatz (Evaluation als Lernprozess) werden die durch die wissenschaftliche Begleitung festgestellten Beobachtungen an die Kooperationspartner_innen der Untersuchungsregionen rückgemeldet, um eine qualitative Weiterentwicklung der verwendeten Instrumente und Verfahren zu ermöglichen (vgl. Stufflebeam/Shinkfield 2007, S. 329).

Gegenstand der Evaluation sind nicht nur die jeweiligen Modelle einer integrierten kreisweiten Sozialplanung sowie deren Beratungs- und Implementierungsprozesse in der StädteRegion Aachen und dem Rheinisch-Bergischen Kreis, sondern auch die Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung⁶ als Beratungssystem. Durch die ganzheitliche Betrachtung der jeweils beteiligten unterschiedlichen Systeme konnten im Projektverlauf das Zusammenwirken einer kreisweiten, integrierten Sozialplanung über die beteiligten Ebenen (Kreis, Kommune, Maßnahmenträger, Bürgerschaft) nachgezeichnet sowie Gelingensfaktoren für weitere Implementierungsvorhaben herausgestellt werden.

Durch die vorherige Festlegung geeigneter Kriterien – in der Regel aus Zielvorstellungen und der einschlägigen Literatur abgeleitet – ist es möglich, eine Bewertung des Evaluationsgegenstandes vorzunehmen. Hier geht es nicht darum, retrospektiv die Wirkung bestimmter Maßnahmen zu beweisen, sondern darum, die Umsetzung und Durchführung angewendeter Maßnahmen zu optimieren: „not to prove, but to improve“ (Stufflebeam/Zhang 2017, S. 20). Die Evaluation erhebt damit nicht den Anspruch einer vollumfänglichen Überprüfung eines theoretischen Modells, sondern sie will systematisch herausarbeiten, welche fördernden und hemmenden Faktoren bei der Implementierung eines Modells zur integrierten strategischen und kreisweiten Sozialplanung erkennbar werden. Der Evaluation liegt das CIPP-Modell von Stufflebeam zugrunde und sie integriert Aspekte von Farrokhzad und Mäder (vgl. Stufflebeam 2000; Farrokhzad/Mäder 2014).

3.2.2 Orientierung am CIPP-Modell

Beim CIPP-Modell von Stufflebeam wird zwischen Kontext (Englisch: *Context*), *Input*, *Prozess* und *Produkt* unterschieden (vgl. Stufflebeam 2000). Diesen Kategorien lassen sich die verschiedenen Qualitäten der Evaluation zuordnen, wobei die Dimension Produkt – angelehnt an Farrokhzad und Mäder – in diesem Fall in *Output* und *Outcome* aufgesplittet wird (vgl. Farrokhzad/Mäder 2014).

Eine Einteilung des Untersuchungsgegenstands in das Dimensionenmodell ermöglicht eine genaue Identifikation und Analyse von Faktoren, welche für eine fortlaufende und erfolgreiche Implementierung der integrierten Sozialplanung elementar sind. Vorhandene Probleme und Schwierigkeiten im Ablauf können somit im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten (z. B. Res-

⁶ Die vom Land geschaffene Fachstelle wurde zum 31.12.2018 aufgelöst. Aufgaben, die bis dahin die Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung wahrgenommen hat (insbes. Beratung beim Aufbau bzw. der Weiterentwicklung einer integrierten strategischen Sozialplanung), werden seit Januar 2019 von der Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung NRW mbH (G.I.B. NRW) wahrgenommen.

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

sourcen) durch eine mögliche Anpassung und Änderung der Faktorenausprägungen gelöst werden. Ziel dieses Vorgehens ist es, eine zusammenfassende Bewertung über die verwendeten *Inputs* und die eingesetzten Instrumente sowie Verfahren vornehmen zu können. Zudem soll eine Antwort auf die Fragen gegeben werden, inwiefern die integrierte Sozialplanung ein geeignetes und übertragbares Vorgehen darstellt und wie ihr Instrumentarium unter Qualitätsgesichtspunkten weiterentwickelt werden kann.

Kontextqualitäten

Der Kontext umfasst die allgemeinen Rahmenbedingungen, wie sie zu Beginn des Prozesses der Sozialplanung in den Untersuchungsregionen vorliegen. Diese Dimension ist notwendig, weil bei der Beurteilung des Erfolges einer Maßnahme die Kontextabhängigkeit von Wirkungen mit in Betracht gezogen werden muss (vgl. Stufflebeam/Shinkfield 2007, S. 332). Mögliche Indikatoren sind die bereits vorhandenen Sozialplanungskonzepte, Organisationsstrukturen, die personelle Ausstattung und zur Verfügung stehende Ressourcen.

Inputqualitäten

Der *Input* bezeichnet die konkreten Leistungen, die durchgeführt werden, sowie die Institutionalisierung spezifischer organisatorischer Arrangements (z. B. Gremien, Netzwerke, Verfahren). Im Vordergrund stehen die Ereignisse, die vom regionalen Akteurssystem lokal und regional initiiert wurden (Handlungsinputs), sowie die Interventionen auf der Ebene des Beratungssystems.

Prozessqualitäten

Die Dimension des Prozesses beschreibt die konkrete Umsetzung der operativen Planungs- und Handlungsschritte sowie die sich daraus ergebenden gesammelten Erfahrungen und Herausforderungen. Die Prozessevaluation richtet ihren Fokus auf die Qualität des Implementierungsprozesses und das Verhalten der Involvierten. Besondere Beachtung finden dabei die realisierten Kooperationsstrukturen der Akteur_innen und die Schnittstellen beim Ineinandergreifen der verschiedenen Planungs- und Handlungsebenen sowie auftretende Herausforderungen und deren Bewältigung im Implementierungsprozess.

Produktqualitäten

Entscheidend für den Erfolg des Vorhabens ist das ‚Produkt‘. Die Ergebnisevaluation soll als Erfolgskontrolle dienen. Im Rahmen der Projektlaufzeit können jedoch nur begrenzte Auswirkungen in der Armutsbekämpfung – d. h. solche auf die Zielgruppen der benachteiligten Bevölkerungsgruppen – festgestellt werden (*Outcome* und Adressatennutzen). Als Produkte, die im vorliegenden Vorhaben gemessen werden können, werden die Zwischenschritte des Aufbaus einer wirkungsvollen integrierten Sozialplanung sowie Nachhaltigkeitsaspekte aufgefasst (*Output*).

3.2.3 Erhebungsinstrumente

Dokumentenanalyse zur Erfassung der Ist-Situation

Zur Erhebung der Kontextqualitäten wurden zum Projektbeginn von den beiden Untersuchungsregionen Rheinisch-Bergischer Kreis und StädteRegion Aachen sowie von den sechs an der Evaluation beteiligten Kommunen Dokumente zur Verfügung gestellt, die systematisch ausgewertet wurden. In den regionalen Akteurssystemen wurden Quellen vom Organigramm über Ergebnisprotokolle und Beschlüsse bis hin zu einem teilweise bereits vorhandenen integrierten Handlungskonzept analysiert. Das gleiche Verfahren wurde auch auf das Beratungssystem der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung angewendet.

Experteninterviews auf Kreisebene, mit Trägern der Sozialwirtschaft und im Beratungssystem

Im Zeitraum von Februar bis April 2017 fanden insgesamt zwölf qualitative, teilstandardisierte Experteninterviews mit 17 Akteur_innen auf der Ebene des Kreises und der StädteRegion statt, darunter mit drei Akteur_innen der StädteRegion, mit zwölf Akteur_innen des Rheinisch-Bergischen Kreises und mit zwei Mitarbeitenden der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung. Zudem wurden im Oktober bzw. Dezember 2017 die Verwaltungsvorstände aus den beiden Untersuchungsregionen befragt. Insgesamt ging es darum, die bisher aus den Dokumenten erhobenen Sachverhalte, weitere Kernfragen der Evaluation und die jeweiligen Perspektiven der am Prozess beteiligten Expert_innen zu beleuchten.

Experteninterviews haben die Rekonstruktion von besonderen Wissensbeständen zum Ziel (vgl. Pfadenhauer 2005, S. 113). Da die Implementierung der kreisweiten Sozialplanung ein sehr vielschichtiger und komplexer Prozess ist, der die Beteiligung von zahlreichen Akteur_innen auf unterschiedlichen Ebenen (Kreis, Kommunen, Maßnahmenträger und Bürgerschaft) erfordert, betrachten die explorationszentrierten Experteninterviews den Implementierungsprozess multiperspektivisch.

Mittels eines Leitfadens, der auf die Befragten und ihre allgemeine Funktion im jeweiligen Arbeitsfeld sowie ihre Rolle in der Implementierungsphase der kreisweiten Sozialplanung angepasst wurde, wurde der Interviewverlauf vorstrukturiert. So konnten bereits aus den zentralen Untersuchungsfragen der Evaluation und aus der einschlägigen Literatur sowie auf Grundlage der Erhebung des Istzustandes durch die Dokumentenanalyse verschiedene Fragen abgeleitet werden. Eine Informationsgewinnung mittels leitfadengestützter Experteninterviews hat den Vorteil, dass durch ihre relativ offene Gestaltung die Sichtweisen der Befragten zur Geltung kommen (vgl. Flick 2012, S. 194). Der Leitfaden bietet dabei ein „Gerüst für die Datenerhebung und Datenanalyse“ (Bortz/Döring 2006, S. 314) und lässt gleichzeitig genügend Spielraum für spontane Fragen und die Einbeziehung neuer Themen (vgl. Bortz/Döring 2006, S. 314). Die formulierten Fragen haben eine explikationsförderliche Wirkung, um den Befragten die Möglichkeit zu geben, ihr subjektives Deutungsmuster, „ihr Relevanzsystem und ihr kommunikatives Regelsystem“ (vgl. Bohnsack 2000, S. 22) entfalten zu können.

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Um dabei die Nachvollziehbarkeit der Interviewergebnisse zu garantieren, ist eine systematische Vorgehensweise notwendig. Demnach wurden allen ausgewählten Interviewpartner_innen ähnliche Fragen zu den Themenbereichen gestellt, die jeweils an ihre Funktion angepasst wurden.

Interviews mit Akteur_innen an Schnittstellen im regionalen Akteurssystem

Mit insgesamt zehn ausgewählten Akteur_innen wurden von April bis Juni 2017 sieben qualitative, teilstandardisierte Experteninterviews geführt, davon drei in der StädteRegion Aachen und vier im Rheinisch-Bergischen Kreis. Die ausgewählten Personen repräsentieren auf der operativen Ebene Schnittstellen zwischen der Sozialplanung in den kreisangehörigen Kommunen und der auf der Kreisebene.

Die Interviewgestaltung, die Leitfadenorientierung und die Nachvollziehbarkeit orientierten sich an den gleichen Kriterien wie die Experteninterviews mit Trägern der Sozialwirtschaft auf Kreisebene und im Beratungssystem.

Gruppendiskussionen im regionalen Akteurssystem

Im Oktober 2017 fand jeweils eine Gruppendiskussion im Rheinisch-Bergischen Kreis und in der StädteRegion Aachen statt. Hierzu wurden alle bisher Befragten per E-Mail eingeladen, nachdem sie am Ende der Interviews bereits auf die bevorstehende Gruppendiskussion hingewiesen wurden. Es sollten alle interviewten Personen teilnehmen, um die Rückkopplung der ersten Analyseergebnisse an die unterschiedlichen Akteursebenen zu ermöglichen und den gemeinsamen Austausch über die Anschlussfähigkeit der verschiedenen Ebenen der in die Sozialplanung Involvierten zu fördern. Im Rheinisch-Bergischen Kreis kam zusätzlich zu den interviewten Akteur_innen auch die Person der neu eingerichteten Sozialplanungsvertretungsstelle zur Gruppendiskussion. In der StädteRegion Aachen begleitete eine kommunale Leitung des Sozialdezernats, mit der vorab kein Interview stattgefunden hatte, die kommunale Fachkraft für Sozialplanung zur Gruppendiskussion.

Ziel der Gruppendiskussionen war es, die Synthesen aus den Interviews auf einer übergeordneten reflexiven Ebene multiperspektivisch zu diskutieren und kollektive Deutungsmuster aufzudecken, um somit eine tiefergehende Analyse der angesprochenen Thematiken zu erreichen. In Gruppendiskussionen bilden sich informelle Gruppenmeinungen, die als Produkt kollektiver Interaktionen zu verstehen sind. Die empfohlene Gruppengröße für eine Gruppendiskussion liegt laut Lamnek zwischen fünf und zwölf Personen. Bei kleineren Gruppen könne die Diskussion aufgrund einer geringeren Meinungsvielfalt weniger ergiebig sein. Größere Gruppen bergen darüber hinaus die Gefahr, dass sich nicht alle Diskutant_innen zum Thema äußern können (vgl. Lamnek 2010, S. 396).

Mit sechs Anwesenden in der StädteRegion Aachen und 13 Gesprächsteilnehmenden im Rheinisch-Bergischen Kreis wurde dieser Empfehlung weitestgehend Rechnung getragen. Moderiert wurde die Diskussion durch die Projektverantwortlichen der Technischen Hochschule Köln, die

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

mit zielgerichteten und impulsgebenden Fragestellungen eine tiefergehende und selbsttragende Diskussion unter den Teilnehmenden anregten (vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr 2014, S. 61). Dabei wurde die Gruppe meist im Kollektiv angesprochen, um die Verteilung des Rede-rechts nicht durch direkte Ansprachen oder Blickkontakte zu beeinflussen (vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr 2014, S. 91).

Inhaltlich ging es in beiden Gruppendiskussionen um den Transfer der erarbeiteten Strukturen einer kreisweiten Sozialplanung in die unterschiedlichen Systeme (z. B. in die jeweiligen Kommune oder in den jeweiligen Wohlfahrtsverband) sowie um die Möglichkeiten der Beteiligung von Bürger_innen an der kreisweiten Sozialplanung.

Experteninterviews mit kommunalen Entscheider_innen

Auf der kommunalen Steuerungs- und Entscheidungsebene wurden im ersten Quartal 2018 zwei Experteninterviews in der StädteRegion Aachen und drei Experteninterviews im Rheinisch-Bergischen Kreis mit insgesamt neun Personen durchgeführt. Dabei handelte es sich um Bürgermeister_innen sowie Fachbereichsleitungen und Sozialdezernent_innen. Hinsichtlich der Durchführung und Gestaltung orientierten sich die Interviews ebenfalls an den bereits erläuterten Grundsätzen der leitfadengestützten Experteninterviews.

Feedback- und Reflexionsgespräche

Es wurden über die Projektlaufzeit verteilt vier Workshops mit ausgewählten Vertreter_innen aus beiden Untersuchungsregionen und ein Reflexionsgespräch mit der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung durchgeführt. Gegenstand waren das formative Feedback und die einzelfallübergreifende Ableitung von Verallgemeinerungen.

Allen 42 Teilnehmenden an den Interviews, an den Gruppendiskussionen und an den Feedback- und Reflexionsgesprächen gilt ein herzliches Dankeschön für ihre Unterstützung des Forschungsvorhabens.

3.2.4 Erhebungsindikatoren

Zu den einzelnen Dimensionen des CIPP-Modells konnten projektspezifisch Indikatoren abgeleitet werden, die im Folgenden in Tabelle 1: *Übersicht über die Erhebungsindikatoren* dargestellt werden.

Die in der Tabelle verwendeten Symbole weisen die Quellen für die Erhebung der jeweiligen Indikatoren aus. Dabei wird zwischen der Kreisebene und der kommunalen Ebene unterschieden. Zur Kreis- und überregionalen Ebene zählen Akteur_innen der Kreisverwaltung sowie Personen aus den Wohlfahrtsverbänden, des Jobcenters sowie der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung. Die Quelle ‚Kommunen‘ speist sich aus Informationen von den insgesamt sechs am Projekt beteiligten Auswahlkommunen.

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen



Das Dokumentsymbol mit einer Lupe gibt einen Hinweis auf die Dokumente, die von den Kooperationspartner_innen zur Verfügung gestellt wurden und die für die Analyse des jeweilig aufgeführten Indikators Verwendung fanden. Mit den verwendeten Dokumenten sind schriftliche Quellen gemeint, wie Organigramme, Protokolle, Beschlüsse sowie Beschlussvorlagen, Konzepte und Workshopunterlagen aus den beiden Untersuchungsregionen, die inhaltsanalytisch ausgewertet wurden.





























Das Symbol der Sprechblasen wird in der nachfolgenden tabellarischen Übersicht für die Interviews auf der Kreis- bzw. Kommunalebene sowie mit dem Beratungssystem und anderen lokalen Akteur_innen aus den beiden Untersuchungsgebieten genutzt.



















Mit diesem Symbol wird dargestellt, dass die Erhebung des entsprechenden Evaluationskriteriums im Rahmen der beiden Gruppendiskussionen stattfand.

Tabelle 1: Übersicht über die Erhebungsindikatoren

Evaluationsdimension	Erhebungskriterien	Erhebungen	
		auf der Kreis-ebene	auf komm. Ebene
Kontext Kontext und Struktur <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gesamtheit der umgebenden Systemumwelt des Programms auf lokaler Ebene und vorliegende Bedingungen bei den involvierten Stakeholder. ▪ Aspekte, die sich in der Regel langfristig und weitgehend unabhängig vom Programm selbst ändern. ▪ Beteiligte Institutionen und Personen mit ihren Beziehungen und Verantwortungsbereichen. 	1. Erfahrungen in der Armutsbekämpfung <ul style="list-style-type: none"> - Bisherige Ansätze und Strategien 		
	2. Darstellung des Gesamtsystems <ul style="list-style-type: none"> - Organigramm - Verortung der Sozialplanungsstelle(n) 	 	 
	3. Erwartungen an die Fachstelle für sozialraum-orientierte Armutsbekämpfung <ul style="list-style-type: none"> - Gründe für die Kontaktaufnahme - Relevante Themen und Fragestellungen 		
	4. Erfahrungen in der Sozialplanung <ul style="list-style-type: none"> - Ansätze und Strategien vor Implementierung einer strategischen, integrierten Sozialplanung 		
	5. Ausgangssituation <ul style="list-style-type: none"> - Soziodemografische Merkmale des Gebiets - Soziale Infrastruktur des Gebiets - Bewertung der sozialen Lage aus der jeweiligen Sicht - Handlungsbedarfe - Strukturelle Gegebenheiten im Kommunalverband - Organisationale Rahmenbedingungen im Verwaltungsgefüge und Zuständigkeiten 	 	 
	6. Sozialplanung als freiwillige Aufgabe <ul style="list-style-type: none"> - Einschätzung zur gesetzlichen Verankerung von Sozialplanung als Pflichtaufgabe 		
Input Input und Income <ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzielle, personale und andere Ressourcen, die in ein Programm investiert werden, teils monetär erfassbar. ▪ Ressourcen, die Akteur_innen in das Programm 	1. Personeller Aufwand im Implementierungsprozess <ul style="list-style-type: none"> - Personelle Ressourcen - Zuständigkeiten für Sozialplanung - Stellenumfang - Stellenbeschreibung - Konkreter Beitrag zum Implementierungsprozess 	 	 
	2. Finanzieller Aufwand <ul style="list-style-type: none"> - Finanzierung der Sozialplanung über die Kreisumlage als Solidarkonzept - Outsourcing von Teilprozessen 	 	 
	3. Motivation, Erwartungen und Befürchtungen <ul style="list-style-type: none"> - Implementierungsanlass 		







Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Evaluationsdimension	Erhebungskriterien	Erhebungen	
		auf der Kreis-ebene	auf komm. Ebene
<i>einbringen, z. B. Wissen, Einstellungen, Bedürfnisse, soziale Werte.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Erhoffte Wirkungen - Befürchtungen - Rückhalt von zentralen Entscheider_innen 		
	4. Beratung der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung <ul style="list-style-type: none"> - Darstellung der Beratungsleistungen - Erhaltene Beratungsleistungen 		
	5. Teilnahme an Förderprogrammen für Sozialplanung <ul style="list-style-type: none"> - Unterstützungspotenzial - Antragsmotivation - Hemmnisse 		
	6. Verständnis von Sozialplanung <ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung einer gemeinsamen Systemsprache - Definition des Sozialplanungsverständnisses 		
Prozess Aktivitäten <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interventionen zur Zielerreichung, unterstützende Aktivitäten und Zielgruppenaktivitäten, die eine aktive Beteiligung der Zielpersonen erfordern. 	1. Implementierungsstruktur der Sozialplanung <ul style="list-style-type: none"> - Beschreibung der Aufbauphase - Darstellung der Vernetzung - Verantwortungsübernahme im Quartier 		
	2. Konzept der Sozialplanung <ul style="list-style-type: none"> - Zieldefinition - Inhaltliche Ausgestaltung - Zeitplan - Intendierter Nutzen für die Zielgruppen 		
	3. Transfer der Informationen ins eigene System sowie Rückkopplung ins Sozialplanungssystem <ul style="list-style-type: none"> - Intraorganisationaler Informationsfluss - Verantwortungsübernahme 		
	4. Transparenz <ul style="list-style-type: none"> - Informationsfluss - Zugänglichkeit von Informationen für die Öffentlichkeit - Transferstrategien 		
	5. Vernetzung mit Stakeholdern <ul style="list-style-type: none"> - Beteiligung und Vernetzungsstrategien der Professionellen - Identifikation von Schlüsselpersonen und weiteren Akteur_innen - Zusammenspiel von Politik und Verwaltung - Kommunikations- bzw. Prozessstruktur 		







Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Evaluationsdimension	Erhebungskriterien	Erhebungen	
		auf der Kreis-ebene	auf komm. Ebene
	<ul style="list-style-type: none"> - Schnittstellenmanagement über Ebenen und Ressorts - Beteiligung der Bürgerschaft - Art und Intensität der Einbindung 		
	6. Verständnis von Sozialplanung <ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung einer gemeinsamen Systemsprache - Definition des Sozialplanungsverständnisses 		
Produkt (I) Output <ul style="list-style-type: none"> ▪ In unmittelbarem Zusammenhang mit den Interventionen eines Programms stehende Resultate in Form (zählbarer) Leistungen, Produkte, Teilnahme-/Benutzungsmengen sowie Zufriedenheit der Involvierten/ Zielgruppen. 	1. Bewertung des bisherigen Projektverlaufs <ul style="list-style-type: none"> - Grad der Zielerreichung bzgl. Sozialplanungskonzept mit Zeitplan und Handlungsschritten - Stolpersteine, Herausforderungen - Entwickelte Lösungsansätze - Erfolgsfaktoren 		
	2. Annahme des Implementierungsprozesses durch Beteiligte <ul style="list-style-type: none"> - Frequentierung der Arbeitsgruppen etc. 		
	3. Bewertung der Beratung der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung <ul style="list-style-type: none"> - Zufriedenheitsabfrage - Auswirkungen der Beratung - Nennung von weiteren gewünschten Leistungen 		
	4. Bewertung des Implementierungsprozesses <ul style="list-style-type: none"> - Bisheriger Verlauf - Erreichte Schritte - Zufriedenheit 		
	5. Bewertung des Förderprogramms <ul style="list-style-type: none"> - Auswirkungen der Förderung - Relevanz der Förderung für den Implementierungsprozess 		
	6. Qualitätsmanagement <ul style="list-style-type: none"> - Formen der (Selbst-)Evaluation 		
Produkt (II) Outcome <ul style="list-style-type: none"> ▪ Intendierte Resultate bei Zielgruppen, wie z. B. Veränderungen 	1. Auswirkungen des Implementierungsprozesses <ul style="list-style-type: none"> - Veränderungen seit Projektbeginn, bspw. Arbeitspensum, neue Aufgaben, veränderte Gremienstruktur - Spürbare Veränderungen auf verschiedenen Ebenen 		
	2. Ergebnisse des Qualitätsmanagements <ul style="list-style-type: none"> - Erfassung von Optimierungsmöglichkeiten 		

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Evaluationsdimension	Erhebungskriterien	Erhebungen	
		auf der Kreis-ebene	auf komm. Ebene
<i>bzw. Stabilisierungen im Wissen, den Einstellungen, sozialen Werten oder dem Können, im Verhalten oder in der Lebenslage/ dem Status der Zielgruppen.</i>	3. Verbesserungsvorschläge <ul style="list-style-type: none"> - Generalisierbare Tipps - Notwendige Rahmenbedingungen für einen gelingenden Prozess 		
	4. Nachhaltigkeitsabsichten <ul style="list-style-type: none"> - Zukunftsplanung - Maßnahmen zur Verstetigung 		
	5. Rolle der Sozialplanung auf kommunaler und Kreisebene <ul style="list-style-type: none"> - Einschätzung des Zusammenspiels - Synergieeffekte 		

Quelle: Eigene Darstellung

3.2.5 Auswertung

Die Auswertung des transkribierten Interviewmaterials fand mit der qualitativen Inhaltsanalyse – angelehnt an Mayring – statt. Die qualitative Inhaltsanalyse wird als schlussfolgernde Methode verstanden, die mittels Aussagen über das analysierte Material Rückschlüsse auf bestimmte Aspekte der abgefragten Themenbereiche zulässt (vgl. Mayring 2003, S. 12-14). Zentral ist dabei die systematische Analyse der Interviewtranskripte, indem das „Material schrittweise mit theoriegeleitet am Material entwickelten Kategoriensystemen bearbeitet [wird]“ (Mayring 2002, S. 114).

Bei der Auswertung der Interviews wurde daher mit einer deduktiven Kategorienbildung aufgrund von theoretischen Vorannahmen (vgl. *Tabelle 1: Übersicht über die Erhebungsindikatoren*) begonnen, die durch nachträglich induktiv gebildete Kategorien ergänzt wurde. Nachdem die Kategorien mit Definitionen festgehalten und beschrieben worden waren, wurden diese mit Ankerbeispielen aus dem zu analysierenden Material unterlegt. Um eine genaue Abgrenzung und Zuordnung zu ermöglichen, wurden vorher aufgestellte Kodierregeln angewendet. Mithilfe des Auswertungsprogramms *MaxQDA* wurde eine Zuordnung (Kodierung) der einzelnen Interviewsequenzen zu den gebildeten Kategorien vorgenommen. Somit stehen die Kategorien im Zentrum der Analyse und die Ergebnisse werden dadurch systematisch herausgearbeitet und konkretisiert.

Das daraus resultierende Codesystem wurde überwiegend induktiv entwickelt und besteht aus vier Gliederungsebenen mit etwa 250 Ober- und Undercodes. Durch die anschließende Paraphrasierung, Generalisierung und Reduktion (vgl. Mayring 2010, S. 70) konnten die Sequenzen abstrahiert und zusammengefasst sowie im Hinblick auf das CIPP-Modell und die evaluationsgeleiteten Fragestellungen ausgewertet werden.

4 Evaluationsergebnisse

Für die genaue Identifikation und Analyse von prozessrelevanten Faktoren, die laut den interviewten Personen für ein gutes Gelingen einer Sozialplanung elementar erscheinen oder aufgrund ihres Störpotenzials unbedingt Beachtung finden sollen, wurden die Interviewaussagen zu Kategorien zugeordnet. Um mögliche Schwierigkeiten oder Probleme in der Umsetzung des Sozialplanungsvorhabens lösen zu können, spielt das Wissen über den richtigen Ansatzpunkt für eine Veränderung eine bedeutende Rolle. Aus diesem Grund wurden die verschiedenen Kategorien in das bereits beschriebene CIPP-Modell eingeordnet.

Die wesentlichen Ergebnisse bzw. prozessrelevanten Faktoren zu den jeweiligen Dimensionen des CIPP-Modells sind im nachfolgenden Text mit dem Symbol ► gekennzeichnet und werden jeweils im unmittelbar folgenden Text genauer beschrieben. Die in Klammern eingefasste Quellenangabe (*I_Nr.*) liefert den anonymisierten Belegnachweis, aus welchem Interview die jeweilige Information stammt. Darüber hinaus vermitteln zahlreiche Originalzitate der interviewten lokalen Expert_innen ein ungefiltertes und realitätsnahes Bild der vielschichtigen Ansichten von Beteiligten im Prozess der kreisweiten Sozialplanung.

4.1 Evaluationsdimension: Kontext

Die im Folgenden aufgelisteten Kategorien wurden der Evaluationsdimension *Kontext* zugeteilt, da sie die allgemeinen Rahmenbedingungen betreffen und somit den Erfolg einzelner Maßnahmen beeinflussen können:

- das Sozialplanungsverständnis,
- die Ansprüche an die Sozialplanungsstelle,
- die positiven Erwartungen bezüglich des Sozialplanungsprozesses,
- eine mögliche gesetzliche Verankerung der Sozialplanung.

4.1.1 Sozialplanungsverständnis

Da es keine allgemein gültige Definition von Sozialplanung (beispielsweise qua Gesetz) gibt, wurde in den Interviews thematisiert, welches Sozialplanungsverständnis die Beteiligten vertreten. Grundsätzlich wurde es als schwierig angesehen, das Handlungsfeld der Sozialplanung über bestimmte Aufgaben oder Zuständigkeiten zu beschreiben, da es sich von Ort zu Ort in den Rahmenbedingungen, Aufgaben und Schwerpunktsetzungen unterscheidet (vgl. I_28, Abs. 121).

Die Inhaltliche und strategische Auslegung der Sozialplanung unterscheidet sich je nach Stellenansiedlung und Schwerpunktsetzung.

Die inhaltliche Ausrichtung der Sozialplanung definiert sich über den Ort der Stellenansiedlung im Verwaltungsgefüge. So gebe es in einigen Gebietskörperschaften spezifische Fachplanungen

der Jugend-, Alten- oder Wohnungslosenhilfe, während in anderen Gebietskörperschaften diese Bereiche auch von der Sozialplanung abgedeckt werden. Die fehlende gesetzliche Grundlage erlaube den Kommunen weitläufige Freiheiten in der inhaltlichen und strategischen Auslegung der Sozialplanung (vgl. I_27, Abs. 19). Von einigen Interviewpartner_innen wurde die Sozialplanung als ‚Gemeinschaftsaufgabe‘ betitelt, die als Dach der anderen Planungseinheiten und nicht als Sonderfachbereich angesiedelt ist. Ein Verwaltungsvorstand erläutert: „Und das ist, das hört sich so an, als dass Sozialplanung nur den sozialen Bereich betrifft, das ist es aber nicht. Das ist eine Gemeinschaftsaufgabe. So, und wenn das eine nicht funktioniert, funktioniert das andere auch nicht“ (I_33, Abs. 30). Dabei betreffe die Sozialplanung nicht nur den sozialen Bereich, sondern reiche auch in die Stadtentwicklung oder Flächennutzungsplanung hinein (vgl. I_34, Abs. 13; I_27, Abs. 17). Für ein einheitliches Verständnis der kreisweiten Sozialplanung sei es von Vorteil, die Ziele im Austausch zwischen Kreis und Kommunen zu entwickeln. Klarheit über den Auftrag der Sozialplanung werden häufig auch die Ergebnisse der Sozialberichterstattung bringen (vgl. I_35, Abs. 11).

4.1.2 Ansprüche an die Sozialplanungsstelle

Die kreisweite Sozialplanung müsse die Herausforderung bewerkstelligen, dass sich die kommunalen Stakeholder in den Maßnahmenempfehlungen des Kreises wiederfinden und in den Prozess eingebunden werden (vgl. I_31, Abs. 175). Die Kommunen erwarten von dem Sozialplanungsbeschluss auf der Kreisebene, ein neues Steuerungsinstrument an die Hand zu bekommen, an das teilweise hohe Erwartungen gerichtet sind. Dennoch wird darauf hingewiesen, dass die Sozialplanung nicht als Pauschallösung für alle Probleme gesehen werden kann, sondern neben der Planung und Aufwendung finanzieller Mittel auch eine enge Begleitung durch die Politik vonnöten ist (vgl. I_33, Abs. 76). Daneben biete es sich an, Entscheidungsträger_innen der Verwaltung wie Amtsleitungen oder Dezernent_innen in den Planungsprozess einzubinden (vgl. I_34, Abs. 43-44).

Mit der Sozialplanung soll eine Effektivitäts- und Effizienzsteigerung einhergehen.

Sozialplanung wird von den interviewten Akteur_innen auf Kreisebene als Instrument gesehen, um Ressourcen effizienter einzusetzen und die Steuerung von Finanzströmen zu optimieren (vgl. I_1, Abs. 25; I_2, Abs. 59; I_19, Abs. 14). Durch die Datenanalyse im Sozialbericht erhoffen sich die Befragten, dass zur Verfügung stehende Mittel fortan passgenau nach den entsprechenden objektiven Bedarfen eingesetzt werden. Eine Schwerpunktsetzung der Planung könne nur auf Grundlage einer genauen Bedarfsanalyse erfolgen. Damit einher gehe auch ein verstärkter Fokus auf primärpräventive Leistungen. Die Fortschreibung des Sozialberichtes ermögliche es den Planer_innen zudem, Prognosen für zukünftige Planungen zu entwickeln. Zugleich mache die Datenerhebung auf ein Überangebot an sozialen Dienstleistungen oder Einrichtungen aufmerksam und weise auf bestehende Lücken in der Daseinsvorsorge hin. Es könne davon ausgegangen werden, dass durch eine systematische Datenanalyse und Sozialplanung Informationsgrundlagen geschaffen werden, die auch für politische Entscheidungen richtungsweisend sind. Um keine

konstruierte Realität widerzuspiegeln, seien neben quantitativen Statistiken über das Gesamtgebiet ebenso kleinräumige Untersuchungen und qualitative Erhebungen notwendig, die über Gespräche in Foren, Sozialraumkonferenzen oder der Nachbarschaft gestaltet werden können.

Durch die Einführung der Sozialplanung werden (bestehende) Vernetzungen initiiert und intensiviert.

Einer der zentralen Gelingensfaktoren, der mehrfach in den Interviews genannt wurde, ist die frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung aller Stakeholder am Sozialplanungsprozess. Daher wird die Sozialplanung auch in der Rolle einer Vernetzerin und Koordinatorin gesehen, bei der alle Fäden zusammenlaufen (vgl. I_20, Abs. 27).

„Wir haben verschiedene Berichtswesen und Fachplanungen sowohl auf der kommunalen Ebene als auch auf der [Landkreis]-Ebene. Wir hatten aber keinen systematischen, integrierten Blick darauf. Und das versuchen wir jetzt noch mit der Sozialplanung ein Stückweit zu bündeln [...]“ (I_21, Abs. 30).

Sozialplanung wird von einigen Interviewpartner_innen als übergeordnete Klammer betrachtet, welche die einzelnen Fachplanungen, Bürger_innen sowie Kommunen miteinander verbindet und deren Austausch fördert. Durch den Prozess der Sozialplanung werde der Austausch der einzelnen Fachressorts intensiviert, sodass bestimmte Teilprozesse aufeinander abgestimmt werden können (vgl. I_19, Abs. 51). Die Kernaufgaben der einzelnen Fachbereiche werden jedoch weitestgehend unberührt bleiben. Dabei soll die Sozialplanung ihre Aufgaben horizontal entlang der Ämter und Dezernate wahrnehmen, um einen ressortübergreifenden Querschnitt aller Bedarfe und Handlungsfelder in ihre Planung einbeziehen zu können. Entscheidend sei hier eine systematische und langfristige Zusammenarbeit, die nicht auf etwaige Projektlaufzeiten oder Krisenzeiten beschränkt ist (vgl. I_27, Abs. 8, 15). Die bereits bestehenden Netzwerke werden durch die Sozialplanung in einen größeren Gesamtzusammenhang eingeordnet und gegebenenfalls intensiviert, wie das nachfolgende Interviewzitat verdeutlicht: „[...] [W]ir sind auf den unterschiedlichen Ebenen irgendwo alle in Teilen vernetzt. Das versuchen wir natürlich jetzt mit der Sozialraumplanung noch zu intensivieren“ (I_2, Abs. 29). Die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und mit den Stakeholdern werden durch den Auftrag der Sozialplanung erleichtert (vgl. I_11, Abs. 11).

Für eine integrierte Sozialplanung werden verschiedene Perspektiven, Expertisen und Fachdaten zusammengeführt, sodass die Bedarfe der Bevölkerung nicht mehr monozentral durch die ‚Brille‘ eines bestimmten Fachbereiches betrachtet werden – beispielsweise wenn ausschließlich das Gesundheitsamt für die Interpretation von Gesundheitsaspekten zuständig ist. Vielmehr gehe es um eine ganzheitliche Wahrnehmung der Bedarfe und daran flexibel angepasste Dienstleistungen – und damit um eine Überwindung der Ressortgrenzen.

So nehme die Sozialplanung eine Vogelperspektive ein, um eine „Gesamtübersicht“ (I_20, Abs. 11) über die verschiedenen Fachressorts und Gebietskörperschaften im Kreisgebiet zu ge-

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

winnen. Dabei sei eine Chance, „[...] dann weniger in diesen Amtsstrukturen [zu] denken, sondern eher in den Bedarfsstrukturen. Also das bietet Sozialplanung ja auch an, zu gucken was es überhaupt gibt und was wir brauchen“ (I_3, Abs. 35).

„[...] [W]ir wollen wegkommen von den klassischen Sachgebietsformen. Hier gibt es ein Sachgebiet Pflege, ein Sachgebiet Eingliederungshilfe, da gibt es das nächste Sachgebiet oder Betreuungsstelle, aber eigentlich haben die eine große Schnittmenge und ob es nicht Sinn macht, von den Bürgern aus zu gucken und die Dinge zu betrachten und zu sagen, wenn der Bürger kommt und er hat einen Bedarf, ihn dann im Rahmen des Case Managements komplett durch alle Hilfeformen zu leiten“ (I_3, Abs. 73).

Mit der einheitlichen Vorgehensweise der Sozialplanung im gesamten Kreisgebiet werden kreisweite Qualitätsstandards hergestellt.

Ein Kreis könne aufgrund seiner gesetzlich definierten Zuständigkeit nur „[...] in bestimmten Bereichen selber Steuerungsentscheidungen treffen, für all die Leistungen, für die wir selber zuständig sind“ (I_19, Abs. 28). Wie die Kommunen und weiteren Stakeholder mit den Ergebnissen des Sozialmonitorings umgehen, könne aus Kreissicht jedoch kaum gesteuert werden – man könne Veränderungen lediglich „korrigierend anstoßen“ (I_20, Abs. 74). Daher bemühten sich die Akteur_innen auf Landkreisebene, die verschiedenen Entwicklungsstände bezüglich der Sozialplanung sowie die heterogenen Bedarfe der Kommunen zu berücksichtigen und „[...] mit den Kommunen da in einem Gleichklang zu laufen, dass die nicht anders gegen uns arbeiten oder wir gegen die“ (I_19, Abs. 28).

Der Mehrwert einer kreisweiten Sozialplanung liege auch auf einer einheitlichen Vorgehensweise in allen Kommunen, sodass Qualitätsstandards erzeugt werden können. Durch eine vergleichbare Herangehensweise in allen kreisangehörigen Kommunen können die jeweiligen Bedarfslagen in einen geografisch größeren Rahmen eingeordnet werden. Daher ist es aus der Sicht des Kreises wichtig, dass *alle* Akteur_innen eine Bereitschaft zur ressort- und gebietsübergreifenden Zusammenarbeit mitbringen.

„[Wir wollen etwas erstellen], was ja auch einen gewissen Gleichklang hat. Also dafür steht ein Kreis ja auch, also dafür zu sorgen, dass gewisse Qualitätsstandards kreisweit auch bestehen oder eingehalten werden. Da haben wir natürlich auch ein Interesse dran. Und da müssen wir dann alle auch wieder ein Stückweit überzeugen, damit es auch von allen mitgetragen wird“ (I_1, Abs. 60).

Die kreisweite Sozialplanung beruht auf einem Solidarkonzept, an dem sich alle kreisangehörigen Kommunen beteiligen.

Die Finanzierung der kreisweiten Sozialplanung erfolge in der Anfangsphase in beiden Untersuchungsregionen teilweise über das Förderprogramm *NRW hält zusammen ... für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung* sowie über die kreisangehörigen Kommunen im Rahmen der Kreisumlage.

„Also wir haben für das, was das Fiskalische angeht, als Kreis nicht die Restriktion. Wenn wir sagen, dass das eine wichtige Aufgabe ist und wir diese Aufgabe wahrnehmen können, müssen

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

wir uns mit den kreisangehörigen Kommunen darüber auseinandersetzen, dass wir etwas freiwillig machen, was die Kommunen bezahlen müssen“ (I_4, Abs. 27).

Die kreisweite Sozialplanung basiere daher auf einem Solidarkonzept, das nur gemeinsam mit den kreisangehörigen Kommunen in Angriff genommen werden kann (vgl. I_4, Abs. 5). Hierbei gebe es möglicherweise einige Kommunen, die stärker von der Finanzierung profitieren als andere (vgl. I_4, Abs. 24). Aufgrund einer präventiven und effizienten Ausrichtung von Maßnahmen erhoffe man sich, in der Zukunft einige Ausgaben zu vermeiden, denn „[...] die Sozialkosten, die hier gespart werden, wären sonst über die Umlage bei den anderen Kommunen mal in die Bücher gefallen“ (I_4, Abs. 24).

In einem der untersuchten Kreise werde mit dem Beschluss einer kreisweiten Sozialplanung explizit kein Einsparungsziel verfolgt, sondern eine gezielte Steuerung vorhandener Ressourcen angestrebt (vgl. I_22, Abs. 151; I_20, Abs. 15; I_19, Abs. 19).

Die kreisweite Sozialplanung stellt eine Servicefunktion für die kreisangehörigen Kommunen und kreisweiten wie kommunalen Fachressorts dar.

Sozialplanung wird von den interviewten Personen auf der Kreisebene sowie von der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung auch als Dienstleistung für die beteiligten Akteur_innen in den Fachressorts und in den Kommunen verstanden. So fasst ein_e Interviewpartner_in zusammen:

„Ein Synergieeffekt, mit dem geworben wird, wäre sicherlich, dass einiges durch den Kreis als Dienstleistung zur Verfügung gestellt wird. Dass die Kommune dann nicht mehr selbst, wenn es um Datenbeschaffung geht, da mit den Einwohnermeldedaten oder vom Gesundheitsamt mit den Daten der Schuleingangsuntersuchung rechnen muss, sondern dass der Kreis sagt: Wir bieten es für alle kreisangehörige Gemeinden als Service an [...]“ (I_36, Abs. 96).

Nicht nur bei den Kommunen, auch innerhalb der Kreisverwaltung stellt die Überzeugungsarbeit ein wesentliches Element für ein einheitliches Vorgehen und Verständnis dar. Die Sozialplanung solle hierbei als Servicefunktion vonseiten der Kreisverwaltung für die einzelnen Fachbereiche fungieren, welche die Fachplanungen zwar unterstützt, diese aber nicht ersetzt. Den Akteur_innen auf Kreisebene ist dabei wichtig, dass keine Beschneidung der kommunalen Planungs- und Deutungshoheit und keine Entmündigung der Stakeholder stattfinden: „Mein Verständnis von kooperativer Planung ist nicht, dass ich hingehe und als [Kreis] neue Räume definiere, wo sich Räume bereits für eine Kommune bewährt haben“ (I_21, Abs. 36).

„Ich würde als Kommune natürlich auch erwarten, dass die nicht über meinen Kopf hinweg planen oder sich nicht in meine Belange einmischen. Da fällt mir zum Beispiel Kindertagesstättenbedarfsplanung ein, das muss jede Kommune selbst machen. Das wird auch eine Sozialplanung nicht ersetzen können. Also mich auch eigenständig Schwerpunkte setzen [zu] lassen und eine Unterstützung in der einen oder anderen Form, würde ich erwarten“ (I_21, Abs. 104).

Die Interviewpartner_innen auf kommunaler Ebene betrachten die Servicefunktion des Kreises zwiespältig. Während einige Kommunen die Sozialberichterstattung durch den Kreis – insbesondere aufgrund der großen Datenspannweite – als Mehrwert begrüßen und Synergieeffekte für

die eigene Gebietskörperschaft erwarten (vgl. I_26, Abs. 8; I_13, Abs. 11), sehen andere Kommunen in der Sozialplanung auf Kreisebene aufgrund der Umlagefinanzierung vor allem eine finanzielle Belastung, die durch die Datenbeschaffung auf kommunaler Ebene zudem mit der Aufwendung personeller Ressourcen einhergeht (vgl. I_24 Abs. 140; I_32, Abs. 141). Eine kreisweite Sozialberichterstattung biete vor allem für jene Kommunen Vorteile, die über keine eigene Statistikstelle oder Mittel zur kommunalen Erhebung verfügen. Zudem werden Daten über das gesamte Kreisgebiet einen Überblick über alle Kommunen ermöglichen und den interkommunalen Austausch sowie das Übernehmen von gelungenen Handlungspraktiken fördern (vgl. I_35, Abs. 11). Auch hierbei sei jedoch auszuloten, welche Dienstleistungen für die Kommunen gewinnbringend und inwiefern zusätzliche Erhebungen durch die Kommune selbst notwendig sind.

Indem eine fundierte Planungsgrundlage erzeugt wird, schafft die Sozialplanung die Basis für die passgenaue Identifikation und Bearbeitung von Problemlagen.

Bei den Fachkräften der kreisweiten Sozialplanung und ihren jeweiligen Vorgesetzten bestand der Wunsch, eine objektive Datenlage zu erzeugen, auf deren Basis eine fundierte Planung vorgenommen werden kann (vgl. I_1, Abs. 12). Damit werden möglicherweise auch Schwachstellen sichtbar, die vorher nicht als solche definiert wurden oder zu denen man sich bisher nicht öffentlich bekannt hatte (vgl. I_20, Abs. 38).

„[...] [D]ie Vorbehalte in den einzelnen Kommunen können natürlich ganz unterschiedlich stark sein und aus unterschiedlichen Richtungen kommen. Also es gibt eben Kreisangehörige die es als Dienstleistung für sich begreifen und es gut finden und da voll mitgehen und es gibt eben die Skeptiker, wo es eher so gesehen wird, dass Problemlagen sichtbar gemacht werden [...]“ (I_30, Abs. 82).

Somit muss zu Beginn des Sozialplanungsvorhabens bedacht werden, dass ein heterogenes Interessengeflecht bei den Stakeholdern vorliegt und möglicherweise nicht alle ein positiv geprägtes Sozialplanungsverständnis vertreten.

4.1.3 Positive Erwartungen bezüglich des Sozialplanungsprozesses

Während der Interviewphasen wurde ebenfalls nach den positiven Erwartungen und Hoffnungen der mit der kreisweiten Sozialplanung betrauten Stakeholder gefragt. Mithilfe der Fragestellung sollen zudem Rückschlüsse auf die Motivationshintergründe gezogen werden, um somit Aussagen zu den Beteiligungsabsichten an einer kreisweiten Sozialplanung treffen zu können.

Die Beteiligten erwarten von der kreisweiten Sozialplanung eine Verbesserung hinsichtlich der Entwicklung von passgenauen, bedarfsorientierten und am Sozialraum ausgerichteten Maßnahmen.

Für zahlreiche Befragte ist die Erstellung einer validen und objektiven Planungsgrundlage im Rahmen einer kleinräumigen sowie integrierten Bestandsaufnahme und Bedarfserhebung eine zentrale Motivation für ihre Unterstützung des Prozesses der Sozialplanung. Basierend auf einer differenzierten Sozialberichterstattung mit sozialräumlicher Datenanalyse sollen passgenaue Angebote entwickelt werden, die die Menschen mit ihren jeweiligen Bedarfen vor Ort erreichen

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

(vgl. RBK_AGW, Abs. 68, 90; I_2, Abs. 49, 79; I_22, Abs. 29, 55; I_6, Abs. 17, 78; I_3, Abs. 130; I_1, Abs. 12, 18; I_4, Abs. 5; I_23, Abs. 48; I_20, Abs. 11). So gibt ein_e Interviewpartner_in an, dass eine Planung nach ‚Bauchgefühl‘ für eine bedarfsgerechte Angebotsentwicklung nicht mehr ausreichend sei. Auch wenn ein Bedarf durchaus spürbar sei, so werde dieser erst durch eine explizite Auswertung der Datenlage und die Verschriftlichung im Sozialbericht legitimiert (vgl. I_31, Abs. 2, 52).

Aus kommunaler Perspektive trage insbesondere eine kontinuierliche Datenerhebung und Interpretation dazu bei, Fehleinschätzungen zu vermeiden und Maßnahmen auf die Bedarfe vor Ort passgenau zuzuschneiden. Dabei wird es von den Interviewpartner_innen als wichtig erachtet, dass kein „Zahlenfriedhof“ (I_13, Abs. 108) angelegt wird, sondern die Datenerfassung stetig weiter fortgeschrieben wird und die daraus gewonnenen Informationen auch Berücksichtigung in der Sozialplanung finden. Erst die Sozialberichterstattung ermögliche eine präzise Beschreibung der Ausgangssituation und eine Identifizierung von Problemlagen sowie die Ableitung notwendiger Handlungsschritte (vgl. I_37, Abs. 19, 25). Dies könne beispielsweise eine Dezentralisierung und Diversifizierung des Maßnahmenangebots sowie die Veränderung der Trägerlandschaft zur Folge haben (vgl. I_22, Abs. 53, 55; I_30, Abs. 98; RBK_AGW, Abs. 68; I_20, Abs. 72). Möglicherweise werden so auch Bedarfe transparent, die mit einer besonderen Teilplanung besser bearbeitet werden können (vgl. I_3, Abs. 37).

Die kreisangehörigen Akteur_innen erhoffen sich einen Gewinn auf der gesamten Kreisebene und die Bündelung wertvoller Wissensschätze:

„Und ich glaube, der Vorteil für den gesamten Kreis ist, dass jetzt wirklich kreisweit Maßnahmen sinnvoll umgesetzt werden können, dass jeder davon profitiert. [...] Wissen und Förderung wird nicht dem gewährt, der sich am lautesten meldet, sondern es wird dahingehend versucht, es mit Verständnis der anderen dorthin zu transportieren, wo es gebraucht wird. Und damit dieses Konkurrenzdenken – das ist vielleicht ein bisschen rosarote Brille – der Kommunen untereinander, zumindest was die Unterstützungsangebote für Bevölkerungsgruppen angeht, ein bisschen zurückgeht“ (I_2, Abs. 79; vgl. auch I_6, Abs. 78).

Aufgrund der Datenlage könne eine räumlich differenzierte und zielgruppenspezifische Steuerung von Maßnahmen und damit ein passgenauer Einsatz von Ressourcen vorgenommen werden (vgl. I_2, Abs. 62; I_6, Abs. 84; I_1, Abs. 12, 18; I_5, Abs. 161). Vor allem vor dem Hintergrund knapper Ressourcen sei eine Bündelung der Prozesse und verschiedener Fachbereichsperspektiven ratsam (vgl. I_32, Abs. 77-78). Der integrierte Ansatz der Sozialplanung mit einer mehrperspektivischen, kleinräumigen und systematischen Herangehensweise spiele eine wichtige Rolle, um auch Aussagen über Kumulationen von Problemlagen treffen zu können (vgl. I_22, Abs. 29; I_6, Abs. 32). Auf der Kreisebene wird Sozialplanung als Chance betrachtet, „[...] Hilfen bürgernah in die Bedarfszonen hinein zu tragen. Das, was wir jetzt nicht können. Jetzt haben wir immer noch das Gießkannenprinzip und wir hoffen, dass wir durch die Sozialplanung das noch etwas punktgenauer [hinbe]kommen“ (I_2, Abs. 47).

Es besteht die Erwartung, dass ein einheitliches Datengerüst im Kreis eine höhere Vergleichbarkeit zwischen Kommunen, Ämtern und Sozialräumen ermöglicht.

Sowohl aus kommunaler als auch aus Kreisperspektive wird mit einer kreisweiten Sozialplanung eine Vereinheitlichung der Datenerfassung angestrebt, sodass alle Gebietskörperschaften ähnliche Qualitätsstandards hinsichtlich ihrer Datengrundlage für die einzelnen Planungen haben und auch die Möglichkeit zu einer vergleichenden Betrachtungsweise zwischen verschiedenen Gebieten und Themen eröffnet wird bzw. bestehende Evaluationsmechanismen durch Daten der Sozialplanung unterfüttert werden (vgl. I_1, Abs. 12; I_6, Abs. 26, 78). So hätten einzelne dezentral organisierte Fachämter die Möglichkeit, „[...] zu gucken, wo steht man denn selber und wo sind denn andere, um sich selber dann zu entwickeln“ (I_6, Abs. 28). Für die Zukunft besteht bei einer interviewten Person auf Kreisebene die Hoffnung, dass dieser Vergleich in den Fachämtern verstetigt wird und nicht nur inter- sowie intrakommunal stattfindet, sondern auch zwischen Kreisen fortgeführt wird (vgl. I_6, Abs. 65). Eine kommunale Stimme weist jedoch darauf hin, dass die Steuerung der kreisweiten Sozialplanung in die Sozialräume dadurch begrenzt sei, dass jede Kommune eine andere Verwaltungsstrategie fährt bzw. eine andere „politische Spitze“ (I_11, Abs. 94) hat, die sich einer gewissen Schwerpunktsetzung widmet.

Eine gemeinschaftliche und gleichwertige Datenerfassung ist vor allem mit Blick auf das nachhaltige und kontinuierliche Einpflegen der Daten essentiell. Sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Kreisebene finde die Datenerfassung eher differenziert voneinander statt und müsse im Zuge einer gemeinsamen Sozialplanung angeglichen werden (vgl. I_37, Abs. 109; I_32, Abs. 110). Zudem beschränke sich die aktuelle Datenerfassung der Kommunen vordergründig auf kleinräumige Untersuchungen, ohne dabei den gesamten Kreis in den Blick zu nehmen (vgl. I_14, Abs. 139; I_12, Abs. 21; I_24, Abs. 173). Grundsätzlich sei eine Vergleichbarkeit der Kommunen innerhalb des Kreisgebietes vorteilhaft, um Zusammenhänge transparent zu machen und Informationen für eine gezielte Intervention vor Ort abzuleiten. Für die Zukunft bestehe die Hoffnung, auf Basis der nun generierten Datenstruktur Entwicklungen und Wirkungen in Datenverläufen über mehrere Jahre abbilden zu können (vgl. I_1, Abs. 18).

Mithilfe der Sozialplanung können Handlungsbedarfe detailliert identifiziert werden, womit die Erwartung einer verstärkten Fokussierung auf präventive Maßnahmen einhergeht.

Als eine erwartete Auswirkung des Sozialplanungsprozesses wurde die zukünftige Verschiebung des Verhältnisses von reaktiven zu präventiven Maßnahmen genannt. Einige Interviewpersonen aus der Kreisebene hoffen, dass die Ergebnisse des regelmäßigen Sozialmonitorings mittel- und langfristig erhöhte primärpräventive Aufwendungen legitimieren (vgl. I_5, Abs. 58). So formuliert eine Führungskraft eines Wohlfahrtsverbandes:

„Ich glaube, wir hoffen alle, dass dadurch ein bisschen mehr Geld in die Prävention fließen kann, also das wäre mein besonderer Wunsch. Die Hinterlegung von Fakten, dass Prävention auf Dauer ein kostengünstigeres Modell ist und wir dann verlässlich Präventionsangebote machen können und diese auch finanziert werden. Das wäre eine große Hoffnung, dass aufgrund der Zahlen, die dort jetzt ermittelt werden, man auch eine solidere Basis hätte. Ansonsten kommen

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

wir immer mit unseren Vorgaben ‚Prävention zahlt sich aus‘. Aber das hat bisher noch nie so wirklich gefruchtet, dass irgendjemand auch mal den Beutel aufgemacht hätte“ (I_38, Abs. 89).

Durch die detaillierte, kleinräumige Datenanalyse sollen Präventionsbedarfe punktgenau identifiziert werden, sodass „[...] man Kumulationen von Problemlagen frühzeitiger erkennt in der Entwicklung und dann gegensteuern kann“ (I_22, Abs. 53; vgl. auch I_3, Abs. 130; I_8, Abs. 60). Eine weitere Fachkraft geht davon aus, dass die stärkere präventive Ausrichtung von Angeboten dazu führe, dass „Schlimmeres“ (I_4, Abs. 20) verhindert werde, was sich dann längerfristig auch in einer Einsparung von Kosten niederschlagen werde.

Präventive Planungen werden in den Kommunen weitgehend heterogen gehandhabt. Während von einigen interviewten Vertreter_innen ein präventives Planungsverständnis als selbstverständlich beschrieben wird, betrachten sich andere Fachkräfte noch auf dem Weg dahin. Gemeinsam ist jedoch allen Vertreter_innen der Wunsch, „[...] dass man ein besseres Bewusstsein dafür bekommt, dass Prävention sinnvoller ist als Reaktion und dass sich das auch anhand von Dingen belegen kann. ‚Hier droht was!‘, und so, von daher glaube ich schon, dass uns das mittel- und langfristig [...] weiterhelfen wird“ (I_13, Abs. 108). Es sei wichtig, Negativentwicklungen nicht auf sich zukommen zu lassen, sondern diesen bereits im Vorfeld entgegenzuwirken. Dazu äußerte eine Kommune, dass die Fachämter bislang mehrheitlich ihren gesetzlichen Pflichtanteil leisten, aber weniger an den Ursachen und Problemen selbst arbeiten (vgl. I_27, Abs. 10). Im städtebaulichen Bereich sei die Arbeit aber bereits sehr präventiv angelegt und ziele darauf ab, Sozialräume je nach Bedarf aktiv umzugestalten. Bei der Planung des Sozialen bestehe aus Sicht der Kommune jedoch noch Spielraum, den es in Zukunft auszubauen gilt. Um bereits an der frühen Entwicklung des Menschen anzusetzen, wird von einer Fachkraft angeregt, neben Expert_innen der Seniorenhilfe vermehrt auch Kooperationspartner_innen der frühkindlichen Bildung und Jugendarbeit in den Planungsprozess einzubeziehen (vgl. I_34, Abs. 105).

Ein_e kommunale_r Sprecher_in vermutet hinter der Implementierung einer kreisweiten Sozialplanung auch das Bestreben des Kreises, die präventive Planung in den Kommunen zu fördern, um die „immense[n] Kosten“ (I_11, Abs. 93) für reaktive Maßnahmen einzusparen. Auch gelte es in diesem Kontext zu überprüfen, wo Synergieeffekte vorliegen und an welcher Stelle Doppelstrukturen innerhalb des Kreises eingespart werden können. Richten sich die Kommunen nicht präventiv aus und erarbeiten sie kein integriertes Handlungskonzept, so seien möglicherweise Fördergelder in Gefahr (vgl. I_11, Abs. 93).

Teilweise gehen die Interviewten davon aus, dass mit der Sozialplanung die Transparenz von Planungsprozessen und die Partizipation der Bürger_innen gesteigert wird.

Einige Interviewpartner_innen erhoffen sich neben der Entwicklung neuer, passgenauer Maßnahmen auch, dass die Menschen vor Ort mehr Transparenz bezüglich der Planungsprozesse, Angebote und Partizipationsmöglichkeiten erlangen (vgl. I_3, Abs. 130). Zudem trage die Veröffentlichung der kommunalen Datenlage in Form eines Sozialberichts dazu bei, das Verständnis der Bürgerschaft für örtliche Herausforderungen und die Notwendigkeit zur Aufwendung finan-

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

zieller Mittel zu steigern. Die Bürger_innen werden so ein besseres Gespür für die Besonderheiten ihres Sozialraums entwickeln und möglicherweise darin ermutigt, sich mit den dortigen Gegebenheiten auseinanderzusetzen und sich dafür zu engagieren (vgl. I_16, Abs. 120-121; I_34, Abs. 122-123). Eine kontinuierliche Berichterstattung über die Planungsaktivitäten des Kreises, der Stadt oder der Gemeinde schaffe zudem Zuversicht bei den Bürger_innen, dass die eigenen Bedürfnisse wahrgenommen und bearbeitet werden (vgl. I_25, Abs. 118; I_26, Abs. 122).

Gleichzeitig verändere die zunehmende Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung nachhaltig das Bewusstsein im Verwaltungsbereich, dass diese für eine passgenaue Maßnahmenentwicklung unabdingbar sei (vgl. I_13, Abs. 92).

Durch die Sozialplanung und die integrierten Handlungskonzepte erhoffen sich insbesondere die kommunalen Akteur_innen, dass damit die Grundlage für den Mittelbezug von zukünftigen Förderprogrammen gelegt wird.

In einem der untersuchten Landkreise ebnete die neue Datengrundlage bereits im laufenden Jahr 2017 den Weg für die Teilhabe an Förderprogrammen: Dem Inklusionsamt wurde ein Förderantrag für die kommunenübergreifende barrierefreie Entwicklung eines Naherholungsgebiets bewilligt, wobei die Daten, die im Rahmen der Sozialplanung erhoben wurden, geholfen hätten, „[...] gegenüber dem Land die Argumentation aufbauen zu können“ (I_19, Abs. 87). Eine interviewte Person hofft in diesem Zusammenhang, dass eine kreisweite Abstimmung hinsichtlich kommunaler Entwicklungsprojekte stattfindet,

„[...] sodass man auch größere Projekte in einer größeren Region besser umsetzen kann. [...] Also ich würde mir das schon von einer Steuerungsgruppe erhoffen, dass sie diese Förderprogramme im Blick hat und dann auch gezielt überlegt, wer dafür in Frage kommt, und es dann auch steuert und auf den Weg bringt“ (I_39, Abs. 91-93).

Auf Kreisebene wurde zudem mehrfach geäußert, dass manche Kommunen bereits eine Sozialplanung auflegen und integrierte Handlungskonzepte entwickeln, um einerseits ihre Stadt bzw. Gemeinde weiterzuentwickeln und andererseits die Voraussetzung für den Zugang zu zukünftigen Fördermitteln zu schaffen (vgl. I_21, Abs. 88; I_39, Abs. 91; I_22, Abs. 121-123): „Die Sozialberichterstattung ist ja auch als Eintrittskarte für diese europäischen Förderprogramme zu sehen“ (I_39, Abs. 91). Auch in der Landespolitik werde ein systematisches sozialplanerisches Vorgehen befürwortet: „Das ist ja die Strategie der derzeitigen Regierung⁷, zu sagen: Wir wollen dahin kommen, präventiv planerisch zu arbeiten und nicht mehr nur kurativ und deshalb muss jeder, der Fördermittel haben will, perspektivisch dahinter einen Sozialentwicklungsplan haben“ (I_22, Abs. 121).

Überwiegend größere Kommunen seien daher dem Förderaufruf des Landes *NRW hält zusammen ... für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung* gefolgt und hätten mit der Implementierung einer Sozialplanung begonnen, um sich auch längerfristig gut für den Zugang zu Fördertöpfen

⁷ Die Aussage wurde vor der letzten Landtagswahl getroffen und bezieht sich demnach auf die rot-grüne Landesregierung in Nordrhein-Westfalen von 2012-2017.

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

aufzustellen (vgl. I_22, Abs. 121). Die Mehrheit der Kommunen betrachte die Implementierung einer Sozialplanung sowie die Erstellung eines integrierten Handlungskonzeptes als entscheidende Faktoren für die Bewilligung von Fördergeldern. Ohne die faktische Untermauerung der Förderwürdigkeit durch kommunale Datenanalysen sei es heute schwierig, Fördergelder zu erhalten. Die Fördermittelgeber_innen legen verstärkt Wert auf eine sozialräumliche Planung. Die Sozialberichterstattung sei dabei eine zentrale Möglichkeit, den Fördermittelgeber_innen den akuten Handlungsbedarf aufzuzeigen und damit einhergehende Ressourcenaufwendungen zu legitimieren (vgl. I_31, Abs. 164; I_11, Abs. 93). Eine integrierte Sozialberichterstattung stelle sowohl für die Landkreise als auch für die kreisangehörigen – insbesondere kleineren – Kommunen eine Möglichkeit dar, von großen Fördertöpfen zu profitieren. So äußerte eine Kommune, auf kleinerer Ebene sei spürbar, „[...] dass die Polarisierung in den Kommunen groß ist, dass Fördergelder da sind, aber wir diese ohne vernünftige Basis nicht abgreifen können“ (I_28, Abs. 63). Daher bestehe für die Bewilligung von Fördergeldern grundsätzlich ein „kleiner Zwang“ (I_28, Abs. 119), integrierte Handlungskonzepte zu schreiben. Die Kommunen springen „[...] auf diesen Zug auf, weil sie auch eben merken, dass es ihnen nicht nur intern was bringt, sondern [sie] auch extern damit weiter kommen“ (I_28, Abs. 119).

Auch jenseits von konkreten Förderprogrammen ermögliche eine fundierte Datengrundlage, wie sie im Rahmen der kreisweiten Sozialberichterstattung erstellt wird, den Zugang zu politisch verwalteten Finanzierungsmitteln, da eine objektiv identifizierte Bedarfslage einen höheren Handlungsdruck erzeugen könne als ein subjektiver Eindruck, der nicht durch Zahlen belegt wurde (vgl. I_5, Abs. 48).

Die kreisweite Sozialplanung befördert eigenständige Förderanträge von kleineren Kommunen.

Zwei interviewte Personen aus der Kreisebene hoffen, dass kreisangehörige Kommunen durch die kreisweite Sozialberichterstattung dazu befähigt werden, selbstbestimmt Förderanträge stellen zu können, beispielsweise im Rahmen des Aufrufs *Starke Quartiere – Starke Menschen*, der Mittel der EU-Strukturfonds sowie Landes- und Bundesmittel bündelt (vgl. I_23, Abs. 117; I_21, Abs. 100). Es bestehe die Erwartung, dass die kreisweite Sozialplanung

„[...] gerade für die kleineren Kommunen, die sich selber noch nicht auf den Weg gemacht haben, eine Grundlage sein kann, möglicherweise auch Förderanträge zu stellen oder eben auch für ihre eigene Planung das als Grundlage zu nehmen und diese ganze Arbeit, die wir leisten, dann eben nicht selbst stemmen zu müssen. Gerade in den kleineren Kommunen ist es ja so, dass oft eine Person ganz viele unterschiedliche Aufgabenbereiche hat und wenn dann noch etwas dazu kommen würde, dann sprengt das irgendwann auch die Ressourcen“ (I_23, Abs. 117).

Eine weitere Fachkraft berichtet in diesem Zusammenhang, dass eine Kommune bereits vor Fertigstellung des ersten Sozialberichts Daten der kreisweiten Sozialplanung angefragt habe, um diese für die Entwicklung eines integrierten Handlungskonzepts im Rahmen eines kommunalen Investitionsprogramms verwenden zu können. Vor allem kleinere Kommunen verfügen selten

über die notwendigen Ressourcen, um eine umfassende Datenaufbereitung vorzunehmen. Insofern stellen Daten, die zentral über den Kreis erhoben und abgerufen werden können, einen großen Gewinn für die Kommunen dar (vgl. I_1, Abs. 39).

Durch eine vernetzende Steuerung werden Synergieeffekte über Raum- und Ressortgrenzen hinweg geschaffen.

Mit der Implementierung der Sozialplanung geht die Erwartung einher, die bestehenden Vernetzungen zwischen den Stakeholdern zu intensivieren (vgl. I_1, Abs. 27; I_2, Abs. 29; I_6, Abs. 37; I_20, Abs. 44) und einen „Gesamtüberblick“ (I_5, Abs. 52, 86) über Fachzuständigkeiten, Hierarchien sowie Verwaltungs- und Handlungsebenen zu generieren. Die bestehenden kreisweiten sowie kommunalen Berichtswesen und Fachplanungen sollen mithilfe der Koordination durch Sozialplanungsstellen gebündelt werden, um Abstimmungsprozesse zwischen Akteur_innen anzustoßen und einen systematischen und integrierten Blick zu entwickeln (vgl. I_21, Abs. 30; I_6, Abs. 24, 65; I_1, Abs. 25). So erhofft sich beispielsweise eine Person in Vertretung des Jobcenters, mehr über die Lebensumstände der Leistungsberechtigten zu erfahren, um ein adäquat auf die Bedarfe abgestimmtes Präventionsangebot entwickeln zu können (vgl. I_9, Abs. 47). Durch die Intensivierung der Netzwerke sei es für das Jobcenter „[...] eine Chance, über die Sozialplanung sich an positiven Entwicklungen zu beteiligen. Das ist die Idee: sich mit einzubringen und förderliche Rahmenbedingungen mit zu stricken und zu entwickeln“ (I_9, Abs. 47). Diese „ganzheitliche Betrachtungsweise“ (I_23, Abs. 27) solle eine effiziente Steuerung sowie frühzeitiges präventives Handeln ermöglichen und wurde als „neue Qualität“ (I_1, Abs. 25) bezeichnet. Eine interviewte Person auf der Kreisebene berichtet von einer engeren Zusammenarbeit zwischen Fachressorts der Kreisverwaltung, die durch die integrierte Sozialplanung angestoßen worden sei (vgl. I_20, Abs. 46). So entstehe durch einen intern gebildeten Arbeitskreis „[...] tatsächlich ein Stück weit ein Aufbrechen der Versäulungen“ (I_19, Abs. 47). In einem anderen Landkreis habe man zum Zeitpunkt der Interviews auch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Kreis und Kommunen spüren können:

„Mittlerweile – und das ist eine deutliche Änderung gegenüber früheren Jahren – greift man eben auch schon mal zum Hörer und ruft den Kollegen XY an, weil sich hier durch den Prozess auch ein Stückweit eine Vertrauensbasis gegründet hat und man auch mehr Gemeinsamkeiten sieht“ (I_1, Abs. 39).

Im Rahmen der kreisweiten Sozialplanung wird erwartet, dass sowohl räumliche und fachliche als auch administrative Grenzen dekonstruiert bzw. überwunden werden. Ein interkommunaler Vergleich eröffne den Blick für die Grenzen und Zusammenhänge zwischen den kreisangehörigen Städten und Gemeinden (vgl. I_23, Abs. 117). Auch wenn sich die örtlichen Problemlagen von Kommune zu Kommune unterscheiden, nehmen sie häufig Einfluss auf das gesamte Kreisgebiet. Insbesondere wenn eine Thematik mehrere Gebietskörperschaften beschäftigt, ist eine Diskussion über die kommunalen Fachbereichs- und Ressortgrenzen hinweg zu empfehlen. Eine strategische Zusammenarbeit und ein Denken in Zusammenhängen ermögliche den Kommunen und dem Kreis, regionale Herausforderungen gemeinsam anzugehen und öffentliche Maßnahmen und Angebote aufeinander abzustimmen (vgl. I_16, Abs. 6; I_34, Abs. 7; I_13, Abs. 117;

I_27, Abs. 50-51). Vor allem für größere Kommunen sei es wichtig, einen engen Austausch mit dem Landkreis zu pflegen und an dessen Entwicklungen teilzuhaben (vgl. I_40, Abs. 10).

Wenn die Sozialräume unterschiedlicher Kommunen geografisch nahe beieinander liegen, könne man nach Synergieeffekten suchen, beispielweise hinsichtlich einer gemeinsamen Ressourcennutzung. Darüber hinaus können Verantwortliche aus Sozialräumen, die sich in ihrer Struktur oder bezüglich der Problemlagen ähneln, miteinander in Austausch treten, um „voneinander zu lernen“ (I_23, Abs. 117; vgl. auch I_19, Abs. 88). Die kommunalen Akteur_innen versprechen sich von einer interdisziplinären und integrierten Vernetzung zudem, neue Perspektiven auf Handlungspraktiken zu entwickeln und das Risiko einer Betriebsblindheit zu verringern (vgl. I_26, Abs. 179; I_17, Abs. 138). Auch vor dem Hintergrund der Bündelung von Ressourcen können fachliche Expertisen und Erfahrungsschätze für einen ganzheitlichen Blickwinkel zusammengeführt werden. Um mehr voneinander zu profitieren, erhoffen sich die Kommunen mehr Transparenz und Einsicht in die Planungsaktivitäten der Nachbarkommunen (vgl. I_17, Abs. 93).

Durch die Kopplung der Sozialplanung an bestehende Prozesse sollen Doppelstrukturen vermieden werden.

Neben der Vernetzung räumlicher Einheiten werde auch die thematische Vernetzung intensiviert, beispielweise indem die Sozialplanung mit weiteren Handlungskonzepten gekoppelt wird (z. B. mit dem Landesprogramm *Kein Kind zurücklassen*⁸) (vgl. I_2, Abs. 70; I_8, Abs. 73). Durch die Einbettung von Teilplanungsprozessen und Programmen in die gesamtheitliche Betrachtung der Sozialplanung soll ein inhaltlicher Mehrwert generiert werden. Darüber hinaus könne man auch strukturell und organisatorisch von der Kooperation profitieren, indem Strukturen gemeinsam genutzt und Parallelprozesse vermieden werden (vgl. I_8, Abs. 73; I_1, Abs. 27; I_2, Abs. 83; I_6, Abs. 37; I_20, Abs. 46). So gab es in einem Untersuchungsgebiet eine Abstimmung zwischen Planungsprozessen der Jugendhilfeplanung und der Sozialplanung, wobei man Bewährtes aus der Jugendhilfeplanung (beispielsweise bezüglich der Sozialräume oder der Datenerfassung) auf die Sozialplanung übertrug (vgl. I_6, Abs. 76).

Die Beteiligten erwarten, dass die vorhandenen Ressourcen mithilfe der Sozialplanung effizienter eingesetzt werden können.

Eine wesentliche Hoffnung, die sich aus den bereits genannten Erwartungen an die Sozialplanung ergibt, ist eine effizientere Steuerung der sozialen Dienstleistungsproduktion im Kreisgebiet: „Letztendlich schafft es uns die Möglichkeit, begrenzte finanzielle und damit auch personelle Ressourcen sinnbringend zu verteilen“ (I_2, Abs. 59).

So sei die Legitimation der Implementierung einer Sozialplanung und des damit einhergehenden anfänglichen Mehraufwands durch die angestrebte Effizienz und Wirtschaftlichkeit infolge eines bedarfsgerechten Maßnahmeneinsatzes gegeben (vgl. I_5, Abs. 76). Es wurden Mittel für die

⁸ Das Programm heißt mittlerweile *Kommunale Präventionsketten Nordrhein-Westfalen*.

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Sozialplanung bereitgestellt, „[...] in der Erwartung oder der Hoffnung, dass sie refinanziert werden“ (I_4, Abs. 6). Dass die Entwicklung einer kreisweiten Sozialplanung nicht per Gesetz vorgeschrieben ist, sondern auf freiwilliger Basis implementiert wurde, signalisiere umso stärker, dass die beteiligten Akteur_innen tatsächlich von dem Vorhaben überzeugt sind: „Wenn man erkennt oder davon überzeugt ist, dass eine solche Maßnahme sinnvoll und wirtschaftlich ist, dann ergibt sich eigentlich ein Muss. Nicht daraus, dass [...] irgendjemand sagt, dass es verpflichtend oder freiwillig sei“ (I_4, Abs. 37).

Der Kreis habe durch die kommunale Umlagefinanzierung den Auftrag, „[...] eine finanzielle Steuerung, also Controlling, umzusetzen und möglichst effizient mit den Ressourcen, die uns zur Verfügung stehen, umzugehen. Also diese auch wirklich optimal einzusetzen“ (I_1, Abs. 12). Deshalb sei die Motivation für die Entwicklung einer kreisweiten Sozialplanung auch von fiskalischen Aspekten geprägt gewesen (vgl. I_1, Abs. 12). Von einem Landkreis wurde die Vermeidung von zukünftigen Mehrkosten durch eine verstärkte präventive Maßnahmenausrichtung als „wichtige Motivation“ (I_4, Abs. 20) bezeichnet. Auch in dem anderen Kreisgebiet werde mit der kreisweiten Sozialplanung ein effizienterer Einsatz der vorhandenen Mittel angestrebt, womit aber ausdrücklich kein Einsparungsziel einhergehe (vgl. I_22, Abs. 151; I_20, Abs. 15; I_19, Abs. 19). So sei mit dem politischen Beschluss einer kreisweiten Sozialplanung die Auflage verbunden, „[...] keine pauschalen Kürzungen vorzunehmen – was nicht heißt, keine Kürzungen vorzunehmen, aber eben keine pauschalen, sondern aufgrund einer soliden Analyse neue Entscheidungen zu treffen. Das kann mehr Geld sein, kann aber auch weniger Geld sein“ (I_19, Abs. 19).

Auch die Kommunen befürworten eine Bündelung der personellen, zeitlichen und finanziellen Mittel, sofern damit keine extremen Einsparungen verbunden sind. Doch sind auch die Kommunen vor dem Hintergrund knapper Haushalte dazu aufgerufen, ihre Mittel so effizient wie möglich einzusetzen.

4.1.4 Gesetzliche Verankerung der Sozialplanung

Während die Jugendhilfeplanung bereits seit 1990 mit den Planungsschritten der Bestandsaufnahme, Bedarfsbestimmung, Maßnahmenplanung und Beteiligung der Träger gesetzlich verankert ist (vgl. § 80 SGB VIII), ist eine Sozialplanung bisher nicht qua Gesetz vorgeschrieben. In den Interviews wurde daher thematisiert, wie eine zukünftige gesetzliche Verankerung in der kreisweiten und kommunalen Praxis zu bewerten sei. Im folgenden Abschnitt werden die Positionen der Interviewpersonen aus den Landkreisen und Kommunen dargelegt und genannte Vor- und Nachteile bezüglich einer gesetzlichen Verpflichtung zur Sozialplanung angeführt.

Eine integrierte Sozialplanung als gesetzliche Pflichtaufgabe wird den Überzeugungsaufwand zur Unterstützung des Vorhabens minimieren.

Eine bestehende gesetzliche Grundlage, beispielsweise im Bereich der Jugendhilfe oder im Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW), wo in § 7 eine kleinräumige Planung mit ähnlichem Vorgehen wie in der Jugendhilfe vorgeschrieben ist, „[...] [hilft] einem schon, auch um gegenüber Dritten – auch der Politik – zu verdeutlichen, dass eine Maßnahme wichtig ist und

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

es unser Auftrag ist“ (I_5, Abs. 74). Im Hinblick auf eine kreisweite Sozialplanung führe eine gesetzliche Grundlage dazu, dass nicht erst alle Kommunen von der Notwendigkeit der Finanzierung dieses Vorhabens im Rahmen der Kreisumlage überzeugt werden müssen, sondern sie gesetzlich zu einer finanziellen Beteiligung verpflichtet wären:

„Es fiel uns [als Kreis] leichter, wenn es eine Pflichtaufgabe wäre. Wir machen das, weil wir davon überzeugt sind und [...] es das wert ist, solchen Maßnahmen zuzustimmen oder sie dabei mitzutragen. Aber es ist anstrengender. Es wäre einfacher, wenn es als Pflichtaufgabe festgeschrieben würde“ (I_4, Abs. 27).

Auch auf kommunaler Ebene berichteten mehrere Interviewpersonen, dass ein enormer Überzeugungsanfang notwendig sei, um Aufgaben und Maßnahmen der Sozialplanung durchführen zu können. Durch die Schaffung gesetzlicher Grundlagen können derartig zeitaufwendige Bemühungen minimiert werden, da pflichtige Aufgaben nicht von der Kommunalaufsicht nachgeprüft werden (vgl. I_25, Abs. 141; I_12, Abs. 155-156). So wird eine gesetzliche Grundlage für eine Sozialplanung von einigen interviewten Personen grundsätzlich befürwortet und als Erleichterung für die Praxis wahrgenommen (vgl. I_19, Abs. 67; I_20, Abs. 66; I_2, Abs. 36; I_5, Abs. 161).

Eine gesetzliche Normierung von integrierter Sozialplanung ist aufgrund der Komplexität der Sozialplanung nur schwer möglich.

Eine bedarfsgerechte Angebotsstruktur und die Bereitstellung von Planungspersonal in der Realität hängen wesentlich von der Wirtschaftslage der Kommunen ab (vgl. I_6, Abs. 176; I_5, Abs. 161). Zudem sei Sozialplanung „[...] eine viel breitere Querschnittsaufgabe [...] als eine Jugendhilfeplanung. Und deshalb halte ich das für hochkomplex, so etwas gesetzlich zu regeln“ (I_19, Abs. 67). Aufgrund der Komplexität des Sozialplanungsprozesses sei eine gesetzliche Normierung folglich „extrem anspruchsvoll“ (I_19, Abs. 67). Eine gesetzliche Definition der Sozialplanung müsse auch verbindliche Vorgaben über die Schwerpunkte, Umsetzung und Zuständigkeiten der Sozialplanung enthalten, die aufgrund der unterschiedlichen Verortung und Ausgestaltung innerhalb der Kommunen nicht eindeutig voneinander abgegrenzt werden können (vgl. I_26, Abs. 133; I_27, Abs. 17).

Die aktuelle Freiheit der Kommunen, die Sozialplanung nach eigenen Richtwerten zu gestalten, sei jedoch auch durchaus attraktiv. Eine Begrenzung der Zuständigkeitsbereiche erschwere eine bedarfsgerechte Ausgestaltung. Der Zwang, eine Sozialplanung nach festen gesetzlichen Vorgaben zu organisieren, verringere nicht nur kommunale Spielräume, sondern nehme womöglich auch die Kommunen in die Pflicht, zusätzlich zur Finanzierung durch das Land finanzielle Mittel bereitzustellen (vgl. I_28, Abs. 119-121). Eine interviewte Person empfindet die Notwendigkeit zur Förderung der Sozialplanung durch eine gesetzliche Verankerung als weniger relevant, da sich derzeit einige Kommunen und Vereine aktiv mit der Sozialplanung beschäftigen und vielerorts bereits Planungsaspekte etabliert sind:

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

„Ich denke, dass wir eigentlich einen Aufschwung der Sozialplanung haben und viele Sozialplaner, die sich jetzt auch organisieren. Wir treffen uns ja auch in Unterarbeitskreisen, in regionalen Gruppen, in bundesweiten Gruppen. Und da sind eigentlich alle Städte vertreten. [Ein Gesetz zur Implementierung der Sozialplanung] würde für mich also eigentlich nur Sinn machen, wenn man merkt, dass es immer weniger wird, aber eigentlich gebraucht wird“ (I_28, Abs. 119).

Die Qualität des Planungsprozesses hängt nicht primär von einem Gesetz ab, sondern von der Motivation der Beteiligten.

Einige Interviewpersonen vertreten die Ansicht, dass die Einführung eines gesetzlichen Auftrags zur Sozialplanung kaum Auswirkungen auf die Qualität der Sozialplanungsprozesse hätte – wenngleich dadurch womöglich weniger Überzeugungsarbeit zu leisten wäre, damit Gelder zur Finanzierung von Planungsressourcen von der Politik bereitgestellt werden. Zudem könne ein vorgeschriebener kleinräumiger Planungsansatz die Initiative dafür sein, dass Kreise und Kommunen ihre Planung an Sozialräumen ausrichten, was ohne gesetzliche Vorgabe möglicherweise nicht geschehen werde (vgl. I_5, Abs. 161). Dennoch hänge die Qualität der Sozialplanung im Wesentlichen davon ab, „[...] ob die Beteiligten wollen“ (I_2, Abs. 35-36) und von dem Vorhaben überzeugt sind. Vor dem Hintergrund der zahlreichen Vorteile einer Sozialplanung sollen die Kommunen auch ohne gesetzliche Verankerung an der Durchführung einer Sozialplanung interessiert sein (vgl. I_33, Abs. 125).

Eine gesetzliche Verankerung wird die Bereitstellung von finanziellen Mitteln sichern.

Laut einer interviewten Person geben die bestehenden gesetzlichen Planungsvorgaben lediglich die notwendige Existenz einer Jugend- oder Altenhilfeplanung vor, machen jedoch weder Angaben zum Umfang und zur Qualität der Planung noch zur Methodik der Beteiligungsformen (vgl. I_6, Abs. 173). Der Spielraum, der der Verwaltung durch diese vagen Formulierungen eingeräumt werde, sei einerseits sinnvoll. Andererseits sei „die Krux bei der Sache [...], dass eine individuelle Gestaltung oft von der Haushaltslage der Kommune abhängt, und ob das dann auf dem Rücken der [Zielgruppe der Planung] ausgetragen werden soll, das steht auf einem ganz anderen Blatt“ (I_6, Abs. 176).

Die Einführung eines entsprechenden Landes- oder Bundesgesetzes spielt wohl auch für die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen eine ausschlaggebende Rolle:

„Und ein Gesetzgeber sträubt sich immer so lange, etwas zur Pflichtaufgabe zu machen, wie er kein Geld dafür ausgeben will. Und wenn das Land sagen würde, dass Kommunen zur Sozialplanung verpflichtet sind, dann müsste es diese auch finanzieren. Das tun sie jetzt zwar über Förderprogramme schon, aber ja auch nicht in der Fläche. Es kann ja nicht jeder daran teilhaben“ (I_22, Abs. 155).

Für den Fall, dass die gesetzliche Notwendigkeit der Sozialplanung als verpflichtende Aufgabe für die Kommunen anerkannt wird, erwarten einige der kommunalen Befragten einen vereinfachten Bezug von finanziellen Mitteln. Als gesetzlich legitimierte Aufgabe können die Kommunen im Rahmen des Konnexitätsprinzips finanzielle Ansprüche für die Ausübung der Sozialplanung gegenüber den Ländern geltend machen. Das Land sei als Auftraggeber der Sozialplanung

verpflichtet, den finanziellen Mehraufwand auszugleichen (vgl. I_33, Abs. 125, 134; I_34, Abs. 168). Bislang ist die Implementierung einer Sozialplanung mit einem großen Überzeugungsaufwand verbunden, da die betreffenden Akteur_innen erst von der Sinnhaftigkeit der anstehenden Investitionen im Rahmen dieser *freiwilligen* Aufgabe überzeugt werden müssen. Dieser Überzeugungsaufwand könne durch einen legitimierten und langfristig gesicherten Bezug von finanziellen Mitteln jedoch deutlich abgemildert werden. Ein_e Akteur_in äußerte die Bedenken, dass mit der gesetzlichen Fixierung der Sozialplanung trotz Konnexität möglicherweise auch ein finanzieller Druck auf die kommunalen Haushalte ausgeübt werde. Daher müsse zunächst überlegt werden, wie die Kommunen eine Finanzierung bewerkstelligen können (vgl. I_27, Abs. 17).

Je nach Sozialplanungsverständnis wird eine integrierte Sozialplanung auch ohne gesetzliche Verpflichtung als sinnvoll und notwendig betrachtet.

Bezüglich einer gesetzlichen Verankerung der Sozialplanung wurden in den Interviews unterschiedliche Perspektiven deutlich. Insbesondere der Aspekt der ‚Freiwilligkeit‘ sozialplanerischer Aufgaben wurde von den Fachkräften kritisch betrachtet. So äußerten verschiedene kommunale Interviewpersonen, dass die Ausübung freiwilliger Leistungen in Zeiten knapper Haushaltskassen – insbesondere in Haushaltssicherungskommunen – beinahe unmöglich sei. Die Aufgaben der Sozialplanung seien zudem so wichtig, dass sie für die Kommunen ohnehin unverzichtbar und praktisch verpflichtend wären. Eine freiwillige Leistung gäbe es vor dem Hintergrund der kommunalen Daseinsvorsorge nicht. Sozialplanung sei keine freiwillige Leistung, „[...] weil eine Kommune, die auch haushaltstechnisch vernünftig arbeiten muss, kann nicht Dinge immer nur einfach angehen oder steuern wollen, ohne dass da eine perspektivische Planung hinter steckt“ (I_34, Abs. 159). Nicht nur die kommunale Daseinsvorsorge, auch das SGB VIII sehe einen klaren Planungsauftrag vor, der sich auf die Ebene der Sozialplanung übertragen lasse. Auch die Leistungen im SGB II, III, IX und XII enthalten Aufgaben, die über die Sozialplanung abgedeckt werden (vgl. I_32, Abs. 203, 205; I_37, Abs. 204). Doch auch wenn Teilaufgaben der Sozialplanung bereits gesetzlich verankert sind, sei es an der Zeit, die Sozialplanung zusätzlich über eine eigene gesetzliche Verpflichtung zu legitimieren. So äußerte eine kommunale Entscheidungsträgerin: „Dann müsste ich im Zweifel bei den pleiten Kommunen, wir pfeifen ja alle ziemlich aus den letzten Löchern, nicht mehr darum buhlen, sowas machen zu dürfen“ (I_13, Abs. 147).

Weitere Stimmen – insbesondere auf Kreisebene – äußern, dass auch eine freiwillige Realisierung der kreisweiten Sozialplanung positive Effekte mit sich bringe. So legitimierte sich die Sozialplanung derzeit nicht durch eine gesetzliche Grundlage, sondern durch ihre Effizienz und Wirtschaftlichkeit (vgl. I_5, Abs. 76; I_4, Abs. 37). So sei man aufgrund der Wahrnehmung einer freiwilligen Aufgabe viel stärker provoziert, den Nutzen und die Erfüllung der Planungsziele nachzuweisen, was sich positiv auf die Qualität der Planungsprozesse auswirken könne (vgl. I_4, Abs. 27).

Zusammengefasst besteht der Konsens, dass eine gesetzliche Verankerung den Zugang und den Weg des Sozialplanungsvorhabens erleichtern, aber keine erfolgreiche Sozialplanung garantieren könne.

4.2 Evaluationsdimension: Input

Die Evaluationsdimension *Input* betrachtet die benötigten personellen Ressourcen und Mittel, die im Rahmen der Implementierung einer integrierten Sozialplanung auf Kreisebene notwendig sind. Daher wurden folgende Schwerpunkte thematisiert:

- die Aufgaben und Tätigkeiten von Fachkräften der Sozialplanung,
- der Stellenumfang bei der Einrichtung von Sozialplanungsstellen auf Kreisebene,
- die optimale Ansiedlung der Stellen im Verwaltungsgefüge,
- die Finanzierung der Sozialplanung.

4.2.1 Aufgaben und Tätigkeiten von Fachkräften der Sozialplanung

Eine integrierte, partizipative und netzwerkorientierte Sozialplanung beinhaltet ein vielfältiges und komplexes Aufgabenspektrum für die Fachkräfte der Sozialplanung. Sie sind Vernetzer_innen zwischen Fachressorts, zwischen Verwaltungsebenen, zwischen Verwaltungsexternen und Verwaltungsinternen und zwischen Professionellen und Bürger_innen, sie befassen sich mit statistischen Daten im Rahmen des Sozialmonitorings, sind für die Qualitätssicherung zuständig und leisten administrative Aufgaben. Kurzum: Sie sind mit einem sehr komplexen Anforderungsprofil konfrontiert, das im Folgenden genauer beschrieben wird. Hierbei kommen vor allem die interviewten Sozialplanungsfachkräfte aus den beiden Evaluationsregionen zu Wort.

Fachkräfte der (kreisweiten) Sozialplanung sind wesentlich am Aufbau und der Pflege von Kommunikations- und Kooperationsstrukturen beteiligt.

Neben dem Einbezug von relevanten Akteur_innen in der Kreisverwaltung und in den kreisangehörigen Kommunen gehören auch die Beteiligung von verwaltungsexternen Stakeholdern (beispielsweise den Wohlfahrtsverbänden) sowie der Aufbau von Kooperationsstrukturen zu den zentralen Aufgaben einer Sozialplanungsstelle (vgl. I_7, Abs. 18; I_23, Abs. 14-15). Die Fachkräfte der Sozialplanung sind phasenweise stark in Abstimmungs- und Kommunikationsprozesse mit externen und internen Stakeholdern der Verwaltung eingebunden (vgl. I_21, Abs. 16; I_27, Abs. 15). In beiden Untersuchungsregionen wurden im Rahmen der Implementierungsphase bilaterale Gespräche mit den Stakeholdern geführt sowie Arbeitsgruppen bzw. Workshops initiiert, um in Austausch mit den relevanten Stakeholdern zu treten und diesen Gelegenheit für die Beteiligung an der Ausgestaltung der kreisweiten Sozialplanung zu bieten (vgl. I_23, Abs. 14-15).

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

„Man muss halt einfach viel koordinieren und viel kommunizieren und dann eben entsprechend solche Workshops, Arbeitskreise, Werkstätten – oder wie man es auch immer nennt – vorbereiten und dann die Ergebnisse, die dort erarbeitet werden, entsprechend weitertragen“ (I_23, Abs. 14).

So nehme die Terminkoordination von großen Stakeholderrunden und die Veranstaltungsvorbereitung zeitweise einen hohen Anteil der vorhandenen Stellenkapazität ein (vgl. I_23, Abs. 17). Die Fachkräfte der Sozialplanung werden dabei auch als Initiator_innen und Motivator_innen gesehen: „Der Planer muss die Fäden in der Hand halten und immer wieder Motivationsarbeit leisten, muss die Leute immer wieder verpflichtend mit einbeziehen [...] und weiterhin Termine machen und einladen, damit der Prozess nicht einschläft“ (I_2, Abs. 97). Die Koordination des Implementierungsprozesses durch eine zentrale Stelle werde daher auch als wesentlicher Faktor für einen erfolgreichen, nachhaltigen Sozialplanungsprozess betrachtet (vgl. I_2, Abs. 97).

Die Öffentlichkeitsarbeit und die Information politischer Gremien gehören auch zum Aufgabenspektrum.

Die Sozialplanungsfachkräfte übernehmen in den Arbeitssitzungen und beteiligungsorientierten Veranstaltungen teilweise die Moderation und seien darüber hinaus für die Nachbereitung und Dokumentation der Treffen zuständig (vgl. I_22, Abs. 25; I_7, Abs. 117). Nicht zuletzt gehöre es auch zum Aufgabenspektrum der Sozialplanungsstelle, politische Gremien regelmäßig über den aktuellen Umsetzungsstand mittels schriftlicher Unterlagen sowie Vorträgen zu informieren (vgl. I_23, Abs. 14-15).

Sozialplanungsfachkräfte regen den Austausch bezüglich aktueller, fachspezifischer Erkenntnisse an.

Im Rahmen des Prozesses der Sozialplanung wurde in beiden Untersuchungsgebieten Kontakt zu externen Akteur_innen hergestellt, was ebenfalls zum Aufgabenspektrum einer Sozialplanungsstelle zähle. So nahmen beide Regionen die Beratung sowie diverse weitere Angebote der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung in Anspruch (vgl. I_22, Abs. 23; I_1, Abs. 43). In einem Landkreis wurde darüber hinaus eine Kooperation mit einem Institut an einer Universität aufgebaut, das den Kreis sowohl beim Zuschnitt der kleinräumigen Gebietseinheiten als auch bei der Ausarbeitung des Indikatorensets sowie beim Verfassen des ersten Sozialberichts maßgeblich unterstützte (vgl. I_23, Abs. 56, 14-15; I_19, Abs. 79). Daneben vernetzten sich die Sozialplanungsfachkräfte mit Kolleg_innen aus anderen Kreisen und Kommunen, die über Erfahrung in der Sozialplanung verfügen, um sich inhaltlich auszutauschen.

Sozialplaner_innen übernehmen auch administrative Tätigkeiten im Rahmen von Förderprogrammen.

Auch administrative Tätigkeiten wie beispielsweise das Verfassen von Projektanträgen und Verwendungsnachweisen sowie die Koordination finanztechnischer Abwicklungen im Rahmen des Förderprogramms *NRW hält zusammen ... für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung* gehören zum Tätigkeitsbereich (vgl. I_23, Abs. 13).

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Zudem sei es Aufgabe der Sozialplanungsfachkräfte, die Kommunen und weitere Akteur_innen über vorhandene Förderprogramme zu informieren (vgl. I_7, Abs. 37). Daher lud ein Kreis beispielsweise die kreisangehörigen Kommunen, die Wohlfahrtsverbände, die Bauförderung und weitere Akteur_innen zu einer Informationsveranstaltung ein, bei der zusammen mit Vertreter_innen des Landesministeriums und der Bezirksregierung über den Förderaufruf *Starke Quartiere – starke Menschen* informiert wurde.

Eine wesentliche Aufgabe ist die Arbeit mit Daten und das Verfassen von Sozialberichten.

Der Aufbau eines Sozialmonitorings, die damit einhergehende Definition von Sozialräumen und die Entwicklung eines Kennzahlensettings zählen laut einer Fachkraft zu den zentralen Aufgaben während der Implementierung der Sozialplanung (vgl. I_7, Abs. 18). Dabei habe zunächst ein Abstimmungsprozess über die Themenauswahl und die Möglichkeiten einer sinnvollen Datenermittlung stattgefunden (vgl. I_21, Abs. 16). Der Teil des Sozialmonitorings, insbesondere die Datenbeschaffung in Zusammenarbeit mit den Kommunen und einzelnen Fachplanungen, habe in der Phase der Implementierung der Sozialplanung einen sehr hohen Anteil der Stelle in Anspruch genommen (phasenweise bis zu 80 % einer Vollzeitstelle) (vgl. I_7, Abs. 21; I_9, Abs. 65). Die Koordination der verschiedenen Verfahren der Datenverarbeitung unter den zahlreichen Akteur_innen sowie die Zuordnungen auf *räumlicher* Ebene stellten hierbei eine Herausforderung dar.

Die im Rahmen des Sozialmonitorings erhobenen Daten werden aufbereitet, analysiert und im Sozialbericht dargestellt, der in einem der untersuchten Landkreise vollständig durch die Fachkraft der Sozialplanung verfasst wurde (vgl. I_7, Abs. 21). Im anderen Evaluationsgebiet wählte man die Variante einer externen Berichtserstellung. Dafür wurde ein universitäres Institut beauftragt, Teile des Sozialberichts in enger Kooperation mit den Fachkräften der Sozialplanung zu verfassen. Der Aufwand für die Datensammlung und -aufbereitung oblag jedoch in weiten Teilen den verwaltungsinternen Sozialplaner_innen. Auch im Rahmen des Sozialberichts seien zahlreiche Abstimmungsprozesse mit den kreisangehörigen Kommunen sowie sonstigen verwaltungsinternen und -externen Stakeholdern notwendig gewesen (vgl. I_36, Abs. 195).

Fachkräfte der Sozialplanung benötigen einen akademischen Abschluss und sollen Kompetenzen in sozialwissenschaftlichen, verwaltungswissenschaftlichen und statistischen Themenfeldern mitbringen.

Mit den vielfältigen Aufgaben in der Sozialplanung geht ein breites Anforderungsprofil an die Stelleninhaber_innen einher. Da die Sozialplanung nicht über ein eigenes Berufsbild verfügt, kommen mehrere berufliche Werdegänge in Frage. Eine Voraussetzung ist laut zwei Interviewpartner_innen, dass die Personen einen akademischen Abschluss mitbringen und über wissenschaftliche Fachkompetenz – insbesondere im Bereich der statistischen Datenauswertung – verfügen (vgl. I_3, Abs. 39, 147-149, 158; I_7, Abs. 18). Einzelne Mitarbeitende in Fachämtern erwarten von den Fachkräften der Sozialplanung, bei Schwierigkeiten mit der Datenerfassung und -analyse unterstützt zu werden bzw. von ihnen für die Anwendung bestimmter Datenverarbeitungs- und Auswertungsprogramme geschult zu werden (vgl. I_5, Abs. 102, 106-108).

Die Sozialplanungsstellen können mit Personen verschiedener Fachrichtungen besetzt werden, beispielsweise aus der Sozialen Arbeit, aus den Sozialwissenschaften, aus der Soziologie, aus dem Sozialmanagement oder aus der (Human-)Geografie (vgl. I_21, Abs. 128; I_22, Abs. 175-177). Eine Person, die lediglich eine klassische Verwaltungslaufbahn durchlaufen hat, sei jedoch ungeeignet (vgl. I_3, Abs. 149) – wenngleich Grundkenntnisse über die Arbeit in öffentlichen Verwaltungen von großem Vorteil seien (vgl. I_7, Abs. 141). Um die Stelle optimal besetzen zu können, wären daher Expert_innen von Nöten, welche die hybriden Anforderungen erfüllen und Kompetenzen aus unterschiedlichen Fachgebieten vereinen (vgl. I_7, Abs. 141). Bisher gibt es nur vereinzelte Qualifizierungsangebote, die Personen aus unterschiedlichen Fachbereichen explizit auf das Arbeitsfeld Sozialplanung vorbereiten, beispielsweise ein Masterstudiengang zur Sozialplanung an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (vgl. Duale Hochschule Baden-Württemberg 2019) oder ein neunmonatiges Qualifizierungsprogramm des Vereins für Sozialplanung e. V. (vgl. Verein für Sozialplanung e. V. o. J.).

4.2.2 Stellenumfang bei der Einrichtung von Sozialplanungsstellen auf Kreisebene

Wenn eine eigene Sozialplanung verfolgt werden soll, muss je nach Größe der Gebietskörperschaft mindestens *eine* Stelle geschaffen werden, die sich hauptamtlich um die Sozialplanungsprozesse kümmert. Während es laut der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung regelmäßig vorkommt, dass die Sozialplanung von lediglich einer Person repräsentiert wird (vgl. I_30, Abs. 189-191), wurde in den Interviews im Rahmen dieser Studie deutlich, dass eine einzige 100%-Stelle für die Sozialplanung in Kreisen nicht ausreichend sei, weil die vielfältigen Aufgaben und Anforderungen allein kaum zu stemmen seien (vgl. I_1, Abs. 66). Hinzu kommt, dass die Vertretung einer einzigen Fachkraft der Sozialplanung in Abwesenheitsfällen geregelt werden muss, was aufgrund der Komplexität des Planungsprozesses nicht fachfremd erfolgen könne (vgl. I_1, Abs. 20).

Die Kommunikation mit den vielzähligen Stakeholdern der Sozialplanung und deren Koordination (beispielsweise Organisation von Treffen) nehme einen wesentlichen Anteil der Stellenkapazität der Fachkräfte der Sozialplanung auf Kreisebene ein (vgl. I_21, Abs. 16), da die integrierte Arbeitsweise eine ständige Vernetzung erfordert. So sei beispielsweise die Datenbeschaffung für das Sozialmonitoring mit viel Kommunikation und zahlreichen Abstimmungsprozessen verbunden (vgl. I_7, Abs. 21). Die Anteile, wieviel Stellenkapazität für eine Aufgabe aufgewendet wird, seien dynamisch und werden sich im Laufe eines Sozialplanungszyklus verändern (vgl. I_23, Abs. 17). So stehe am Anfang insbesondere die Vernetzung zwischen Fachämtern und Kommunen im Vordergrund, um alle vom Vorhaben zu überzeugen, gemeinsam Ziele zu formulieren und zusammen ein Datentableau zu erarbeiten, wohingegen die Datenanalyse und das Verfassen des Sozialberichts später einen höheren Stellenwert einnehmen (vgl. I_23, Abs. 17; I_21, Abs. 16; I_7, Abs. 21). Für die darauffolgende Phase der Planung und Maßnahmenumsetzung prognostizierte eine interviewte Fachkraft der Sozialplanung, dass der Schwerpunkt ihrer Arbeit dann voraussichtlich auf der Beratung der kreisangehörigen Kommunen und internen Fachämter liege (vgl. I_19, Abs. 83).

4.2.3 Optimale Ansiedlung der Stelle(n) im Verwaltungsgefüge

Die Sozialplanungsstellen können grundsätzlich an mehreren Stellen im Verwaltungsgefüge platziert werden. In einem Untersuchungsgebiet der vorliegenden Studie wurden die Sozialplanungsstellen auf der Kreisebene in einem Amt angesiedelt, das dem Sozialdezernat angehört. Auch die Städte, die bereits eigene Sozialplanungsstellen eingerichtet hatten und an der Studie teilnahmen, ordneten sie in der Linie eines Amtes zu. Dahingegen wurde in einem anderen Landkreis eine Stabsstelle in direkter Zuordnung zur Leitung des Sozialdezernats geschaffen. Unabhängig von der jeweiligen Wahl der Ansiedlung wurde in den geführten Interviews deutlich, dass eine hohe Zufriedenheit mit dem jeweils gewählten Modell besteht.

Die Ansiedlung der Sozialplanungsfachkräfte in einer Stabsstelle bietet Vorteile.

In einem evaluierten Landkreis wurde die Sozialplanungsstelle als Stabsstelle dem Sozialdezernat zugeordnet, was laut der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung eine eher seltene Praxis ist (vgl. I_30, Abs. 189-191). Mit einer übergeordneten Stellenansiedlung außerhalb der linearen Ämterstruktur könne der integrierten, ämterübergreifenden und interdisziplinären Arbeitsweise Rechnung getragen werden, da die Fachkräfte der Sozialplanung nicht einem engeren Amtszuschnitt unterliegen (vgl. I_7, Abs. 6; I_11, Abs. 139). Insofern sei es sinnvoll, die Stelle im Verwaltungsgefüge beim Verwaltungsvorstand oder auf der Ebene der Beigeordneten anzusiedeln, um die Wichtigkeit der Sozialplanung zu betonen und schnelle (ressortübergreifende) Entscheidungen herbeiführen zu können (vgl. I_7, Abs. 6; I_32, Abs. 17; I_28, Abs. 37).

„Also die Vorteile sind auf jeden Fall, dass durch die Anbindung jetzt beim Dezernat natürlich eine sehr enge Steuerung möglich ist. Die Kommunikationswege sind kurz und die direkte Verbindung in die Sozialdezernentenrunde, als Steuerungsgremium für den gesamten Prozess, ist unmittelbar gegeben. Und durch die Anbindung auf Dezernatsebene sind auch die Türöffner leichter für eine Stabsstelle. Und das ist halt eben so, natürlich spielt es auch eine Rolle ob jemand kommt und sagt, dass er im Auftrag des Dezernenten unterwegs ist, oder wenn er sagt, dass er Sachbearbeiter im Amt XY ist, ohne denen da jetzt etwas abzusprechen“ (I_1, Abs. 20).

Dennoch sei die Sozialplanungsstelle hierarchisch nicht den Amtsleitungen übergeordnet (vgl. I_7, Abs. 12), sondern werde als Koordinierungsstelle verstanden, die die einzelnen Fachbereiche miteinander vernetzt.

Die Verortung in einem eigenen Amt bringt auch Vorteile mit sich.

In zwei untersuchten Fällen (einmal auf Kreisebene und einmal auf Stadtebene) wurden die Sozialplanungsfachkräfte in Ämtern angesiedelt, die thematisch den Fokus auf die Kombination von Sozialplanung und Inklusion legen. Diese Kombination mit dem Querschnittsthema Inklusion sei bewusst gewählt worden, um damit eine thematische Ausrichtung der Sozialplanung zu signalisieren und einen engen Austausch an den thematischen Schnittstellen der beiden Gebiete zu fördern (vgl. I_23, Abs. 2-4; I_21, Abs. 6; I_22, Abs. 10).

Ein Vorteil der Stellenverortung innerhalb eines Amtes wird gegenüber der Stabsstellenlösung in der Kooperation mit anderen Ämtern gesehen, die auf Augenhöhe – beispielsweise von Amts-

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

leitung zu Amtsleitung – stattfinden könne (vgl. I_23, Abs. 4; I_21, Abs. 6). Zudem sei der Informationsfluss mit anderen Ämtern über Abteilungsleitungsrunden, die wöchentliche Verwaltungskonferenz (Behördenleitung und Dezernent_innen) und über den kollegialen Austausch zwischen Mitarbeitenden gegeben (vgl. I_28, Abs. 37). Dabei sei eine enge Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Sozialplanung und dem Sozialdezernenten bzw. der Sozialdezernentin ein wichtiger Gelingensfaktor (vgl. I_22, Abs. 18).

Die Wirksamkeit der Sozialplanung ist abhängig von den Unterstützungsabsichten der Beteiligten, weniger von der Verortung in der Verwaltung.

Trotz unterschiedlicher Modelle äußerten die befragten Personen aus den unterschiedlichen Untersuchungsgebieten eine hohe Zufriedenheit bezüglich ihrer jeweiligen Wahl der Stellenansiedlung (vgl. I_22, Abs. 13; I_21, Abs. 10; I_23, Abs. 4; I_5, Abs. 112; I_1, Abs. 20; I_27, Abs. 15). Auch die Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung, die mehrere Untersuchungsgebiete bei der Einrichtung einer Sozialplanung beriet, stellte in der integrierten Arbeitsweise keine Unterschiede zwischen der Ansiedlung als Stabsstelle und der Verortung in einem Amt bei den evaluierten Gebietskörperschaften fest (vgl. I_30, Abs. 174).

Laut einer befragten Fachkraft für Sozialplanung ist nicht die Stellenverortung für den Erfolg der Sozialplanung ausschlaggebend, sondern vielmehr die Vernetzung und die allgemeine Rücken- deckung:

„Ich glaube auch nicht, dass es nur eine Frage der Verortung ist, sondern die Frage der Rücken- deckung. Also wer steht dahinter und ist es gewollt, weil aus meiner Sicht ist es so: Wenn es nicht gewollt ist, dann ist auch die Struktur, in der es implementiert wurde, egal. Aber in dem Augenblick, in dem es alle wollen, ist die Verortung nachrangig. Weil solange die Bereitschaft da ist für eine Querschnittsaufgabe, auch der Zugang zu allen Ämtern da ist“ (I_21, Abs. 10).

4.2.4 Finanzierung der Sozialplanung

Eine integrierte Sozialplanung ist sowohl für Kommunen als auch für Kreise eine freiwillige Auf- gabe. Die Einrichtung einer kreisweiten Sozialplanung setzt ein interkommunales Solidarprinzip voraus, da die Finanzierung in der Regel durch die Kreisumlage erfolgt, an der sich alle kreisan- gehörigen Kommunen anteilig beteiligen. Nach dem Kreisumlagesatz werden Sozialkosten des Kreises von den Kommunen getragen, unabhängig davon, wie sehr diese im Einzelnen davon profitieren (vgl. I_4, Abs. 5, 24; I_31, Abs. 148). Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Verpflich- tung zu einer integrierten Sozialplanung müssen die Kommunen daher zunächst von dem Kon- zept überzeugt werden, damit sie bereit sind, die Kosten mitzutragen (vgl. I_4, Abs. 27; I_1, Abs. 60, 71).

Langfristig wird eine Kosteneinsparung durch bedarfsgerechte Investitionen erwartet – kurz- fristig befürchten belastete Kommunen jedoch Mehrausgaben.

Zunächst stehen im Rahmen der Einführung einer integrierten Sozialplanung Investitionen in die Infrastruktur an. Es müssen Personalstellen geschaffen und Kosten im Rahmen der anstehenden

Analyse (Sozialberichterstattung) gedeckt werden. Auch für partizipative Veranstaltungsformate, beispielsweise Sozialraumkonferenzen, müssen Gelder von der Politik bewilligt werden (vgl. I_7, Abs. 92, 133). In einem der Untersuchungsgebiete stellt dabei die Hoffnung, dass durch präventives, bedarfsgerechtes Handeln im Landkreis – nach den anfänglichen Investitionen – mittelfristig Kosten gespart werden können, eine zentrale Motivation dar (vgl. I_4, Abs. 20, 29).

Gleichzeitig befürchten jedoch auch manche kreisangehörige Kommunen, dass nach der Identifikation der lokalen Bedarfe im Rahmen der integrierten Sozialplanung immense Kosten auf sie zukommen können, um adäquate Leistungen anbieten zu können (vgl. I_11, Abs. 169-172). Die Kommunen seien dann angehalten, diese objektiv aufgezeigten ‚Schwachstellen‘ zu beseitigen, und wünschen sich dabei eine Unterstützung durch den Landkreis, indem dieser möglicherweise spezielle Förderoptionen generiert (vgl. I_1, Abs. 56; I_11, Abs. 200; I_33, Abs. 100).

Förderprogramme, die das Sozialplanungsvorhaben unterstützen, erleichtern den Einstieg in die integrierte Sozialplanung wesentlich.

Beide Untersuchungsgebiete wurden beim Einstieg in die Sozialplanung finanziell durch das Förderprogramm *NRW hält zusammen ... für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung* unterstützt. In einem Kreis wurde damit die Sozialplanungsstelle für ein Jahr finanziert, im anderen Kreis wurden die Mittel überwiegend eingesetzt, um Daten einzukaufen und Aufträge an ein externes Institut zu vergeben (z. B. für die Unterstützung bei der Sozialberichterstattung) (vgl. I_21, Abs. 68; I_22, Abs. 79; I_7, Abs. 14). Zudem nahmen zwei der untersuchten Kommunen ebenfalls an dem Förderprogramm im Rahmen ihrer kommunalen Sozialplanung teil (vgl. I_32, Abs. 27, 143). In beiden Landkreisen habe die Anschubfinanzierung des Förderprogramms einen Anreiz dargestellt und den Einstieg in die integrierte Sozialplanung erleichtert (vgl. I_1, Abs. 62; I_4, Abs. 47; I_7, Abs. 26; I_19, Abs. 61). Dass das Förderprogramm durch das Land aufgelegt wurde, wird im Landkreis als wichtiges Signal und Referenz wahrgenommen (vgl. I_4, Abs. 48), wenngleich eine längerfristige Förderung über die Anschubfinanzierung hinaus gewünscht wird (vgl. I_4, Abs. 52).

4.3 Evaluationsdimension: Prozess

Die Evaluationsdimension *Prozess* beinhaltet die Umsetzung des Sozialplanungskonzepts. Dabei geht es beispielsweise um die Implementierung, die Akzeptanz und die Beteiligung der Stakeholder sowie um Herausforderungen, die während des Prozesses auftraten und bestenfalls überwunden werden konnten.

Im Folgenden werden die zentralen Erkenntnisse aus den Interviews in den folgenden Abschnitten aufgeführt:

- die regionale Kooperation der Städte und Gemeinden untereinander sowie mit dem Kreis,
- die Zusammenarbeit und Abgrenzung von Kreis und kreisangehörigen Kommunen,

- die Besonderheiten in der Kooperation mit der bestehenden Sozialplanung,
- die Einbindung der Kommunen,
- die interkommunale Zusammenarbeit,
- die intrakommunale und intraregionale Vernetzung zwischen Fachbereichen,
- die Vernetzung zwischen verwaltungsinternen und -externen Akteur_innen,
- die Herausforderungen im Implementierungsprozess und die entwickelten Lösungsansätze.

4.3.1 Regionale Kooperation der Städte und Gemeinden untereinander sowie mit dem Kreis

Innerhalb der Umsetzung eines Konzeptes der Sozialplanung ist die Vernetzung und Kooperation der verschiedenen Ebenen und Akteur_innen eine wichtige Grundlage für eine integrierte, strategische Zusammenarbeit. So wurden in den Interviews auch regionale Kooperationen der Städte und Gemeinden untereinander und mit dem Kreis thematisiert. Hierbei spielten einerseits die Abgrenzung zwischen Kreis und Kommunen sowie die Besonderheit in der Kooperation mit bereits bestehenden sozialplanerischen Erfahrungen oder Konzepten und die Einbindung der Kommunen eine Rolle. Andererseits wurden auch Aussagen zur Zusammenarbeit und Vernetzung der verschiedenen Kommunen und der verschiedenen Kreise untereinander getroffen.

4.3.2 Zusammenarbeit und Abgrenzung von Kreis und kreisangehörigen Kommunen

Im Rahmen der Interviews wurden die kommunalen und kreisangehörigen Interviewpartner_innen zu den Abgrenzungen und zur Zusammenarbeit zwischen Kreis und Kommune hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung, der Planungsbereiche und der Zuständigkeiten befragt. Dabei wurden die vorher vorhandenen Strukturen von den neu geschaffenen Strukturen zur Implementierung einer kreisweiten Sozialplanung unterschieden. In der Erfüllung der Fachaufsicht weise der Kreis die Kommunen an, bestimmte Verfahrensweisen vorzunehmen bzw. in gewissen Rechtsfragen in bestimmter Weise zu entscheiden. Im Hinblick auf die Fachplanungen seien die Kommunen autonom. In einem Kreis erfolge die Zusammenarbeit mit kreisangehörigen Kommunen über regionale Arbeitskreise mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten (beispielsweise Senioren- und Pflegeplanung, Wohnraumberatung), an denen sowohl Fachplanungen des Kreises als auch die Amtsleitungen, die auch die Fachaufsicht in den Kommunen ausüben, beteiligt seien (vgl. I_3, Abs. 14). Die überregionale Steuerung und Planung übernehme der Kreis (vgl. I_3, Abs. 16).

Die Motivation der kommunalen Planungsbereiche wurde als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit an gemeinsam festgelegten Zielen genannt, da die Zielrichtung von zukünftigen Maßnahmen auf der Basis des Sozialberichts in dem Steuerungskreis festgelegt werde und somit auch die kommunalen Planungsbereiche betroffen seien (vgl. I_21,

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Abs. 28). Aufgrund dessen wurde das Gesamtvorhaben einer kreisweiten Sozialplanung zunächst von der Leitung des Sozialdezernats des Kreises auf der Bürgermeisterkonferenz vorgestellt. Anschließend wurden auch die kommunalen Sozialdezernent_innen darüber in Kenntnis gesetzt. Des Weiteren seien mit den Kommunen in bilateralen Gesprächen weitere Abstimmungen vorgenommen worden (vgl. I_21, Abs. 34.). Auch Informationsveranstaltungen zu Förderprogrammen wurden von der Sozialplanung des Kreises für die Kommunen organisiert (vgl. I_7, Abs. 37). Es wurde angemerkt, dass je größer und eigenständiger die Kommunen seien, desto überzeugender müsse der erkennbare Mehrwert einer möglichen Kooperation mit dem Kreis sein (vgl. I_3, Abs. 18). Insgesamt sei es gelungen, alle Kommunen vom kreisweiten Vorhaben zu überzeugen und zugleich deren Autonomie zu wahren, „[...] weil wir [als Kreis] ja mehr eine koordinierende Rolle haben, als eine bevormundende“ (vgl. I_20, Abs. 26). Dass sich von einer kreisweiten Sozialplanung ein Nutzen erhofft werde, könne dabei von der Mitarbeit der Ämter und Kommunen abgeleitet werden (vgl. I_21, Abs. 44).

Mit dem Aufbau eines kreisweiten Datengrundgerüsts durch die Kreisverwaltung werden die kreisangehörigen Kommunen entlastet.

Die kreisangehörigen Kommunen liefern der Sozialplanung des Kreises relevante Daten, woraufhin der Kreis die Daten – unter Berücksichtigung der zuvor definierten Sozialräume – aufbereitet. Anschließend werden den Kommunen zu den einzelnen gemeinschaftlich festgelegten Indikatoren Steckbriefe und Vergleichswerte ausgehändigt; die Ergebnisse des Sozialberichts werden darüber hinaus in ein Geoinformationssystem eingepflegt (vgl. I_21, Abs. 60). Des Weiteren erhalte jede Kommune nochmals eine kommunenspezifische Auswertung mit dem Kreismittelwert und dem kommunalen Mittelwert für eine differenziertere Betrachtung der Ausgangslage in den jeweiligen kreisangehörigen Kommunen und den definierten Sozialräumen (vgl. I_7, Abs. 70). Die Kommunen erhoffen sich durch die Erstellung einer kreisweiten Sozialberichterstattung, dass sie die Datenbasis zur Weiterverarbeitung und Aufbereitung eigener Themenbereiche nutzen können. Die Durchführung eines kreisweiten Monitorings kann die Kommunen dahingehend entlasten, dass sie sich verstärkt den operativen Aufgaben der kommunalen Sozialplanung widmen können (vgl. I_27, Abs. 56). Ein_e Interviewpartner_in äußerte, dass die erhobenen Daten des Kreises nicht mit den Zahlen der Kommunen identisch, sondern in der Summe sogar vielseitiger als diese seien (vgl. I_25, Abs. 60). Aus diesem Datenfundus können die kommunalen Planungskräfte Informationen für ihre Arbeit vor Ort schöpfen.

Die Kommunen ergänzen das Datengrundgerüst des Kreises um kleinräumige Daten und übernehmen die örtliche Planung.

Für eine Vergleichbarkeit der Daten aus dem Sozialbericht sei es wichtig, dass sich die kreisangehörigen Kommunen und der Kreis über die Sozialraumgrenzen verständigen und einheitliche Vereinbarungen treffen (vgl. I_21, Abs. 30; I_27, Abs. 51). In einem Kreis wurde gemeinsam mit einem geografischen Institut und allen kreisangehörigen Kommunen eine verbindlich abgestimmte Sozialraumbestimmung durchgeführt (vgl. I_21, Abs. 32). Darüber hinaus seien neben

der Festlegung von klassischen Themenfeldern eines Sozialberichts weitere Themenfelder in Zusammenarbeit mit den Ämtern der Kreisebene identifiziert und mit den Kommunen diskutiert und angepasst worden (vgl. I_21, Abs. 56).

Die Sozialberichterstattung des Kreises ist aus Sicht einer Kommune vor allem statistisch geprägt und beruht hauptsächlich auf Kennzahlen, unter anderem von statistischen Instituten und aus Datenbanken. Aufgrund der Nähe zur Bevölkerung und der Entfernung des Kreises vom Geschehen sei es den Kommunen vorbehalten, qualitative Elemente in die kreisweite Berichterstattung einzupflegen (vgl. I_14, Abs. 212; I_27, Abs. 55; I_25, Abs. 41; I_28, Abs. 39). Das Vorhandensein einer eigenen Statistikstelle ermögliche einen unmittelbaren Zugriff auf die lokale Statistik (vgl. I_15, Abs. 20). Grundsätzlich wird es aber von einigen Fachkräften als nicht notwendig erachtet, dass der kreisweite Sozialbericht alle Ebenen abdeckt. Wichtig sei, dass keine Themen verloren gehen und die Berichterstattungen miteinander kompatibel sind bzw. ineinandergreifen (vgl. I_26, Abs. 82). Um dem Aspekt der Nachhaltigkeit entsprechen zu können, bedürfe es einer praxisorientierten Weiterverarbeitung der Datensätze sowie der Ableitung von konkreten Handlungsempfehlungen (vgl. I_26, Abs. 85). Eine Fortschreibung und Evaluation des kreisweiten Sozialberichts solle in enger Abstimmung mit den kreisangehörigen Kommunen erfolgen, um Parallelstrukturen zu vermeiden. Vor allem hinsichtlich der Datenerfassung ist eine Kooperation zwischen Kreis und Kommune notwendig. Die inhaltliche Aufbereitung der verschiedenen Themenbereiche könne je nach Schwerpunkt von der Kommune oder dem Kreis durchgeführt werden (vgl. I_27, Abs. 55).

Die Kommunen sind weiterhin für die operative Sozialplanung und die Beteiligung der Bürger_innen verantwortlich.

Während der Kreis eine überkommunale Planung übernimmt, behält die Kommune für die operative Ausführung und Planung vor Ort die Planungshoheit. Die Sozialplanung in Kommunen richtet ihren Blick vordergründig auf kleinere Planungsbereiche wie Sozialräume, Quartiere oder Lebensräume. Da der Kreis den Handlungsbedarf überwiegend an statistischen Kennzahlen festmacht, stehen die Kommunen in der Verantwortung, über die aktuellen Entwicklungen vor Ort zu berichten und die statistischen Daten zu interpretieren (vgl. I_11, Abs. 15).

Die Möglichkeiten, als Kreis selber in die Kommunen zu gehen und dort eine Bürgerbeteiligung zu initiieren, wurden von der Mehrheit aller Kommunen als relativ gering eingeschätzt. Eine Bürgerbeteiligung kann in der Regel nur in Zusammenarbeit mit den Kommunen erfolgen. Auch empfehle sich für die Umsetzung von Förderprogrammen die Mitwirkung der kommunalen Vertreter_innen (vgl. I_13, Abs. 98). Grundsätzlich sei die Beteiligung von Bürger_innen jedoch auch im Kontext einer kreisweiten Sozialberichterstattung empfehlenswert, da diese einen qualitativen Mehrwert mit sich bringe; mit einer eigenen Bürgerbeteiligung wäre der Kreis aus Sicht vieler Kommunen jedoch eher überfordert. Bei diesem Thema sei es wichtig, Kreis und Kommune nicht getrennt voneinander zu betrachten, da die Bürger_innen sowohl im Kreis als auch in der Kommune wohnen. Von Vorteil sei daher eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe (vgl. I_27, Abs. 55, 130). Auch im Zuge der Entwicklung eines Handlungskonzeptes empfehle es sich, durch die

Einbindung verschiedener Perspektiven mehr Ideen und Nähe zur Realität zu entwickeln. Die Gesellschaft solle im Rahmen einer öffentlichen Diskussion an der Planung sowie der Entwicklung von Visionen und Maßnahmen beteiligt werden (vgl. I_12, Abs. 106).

Um Zuständigkeitsstreitigkeiten zu vermeiden, ist eine eindeutige Aufgabenverteilung und Abstimmung zwischen Kreis und Kommune notwendig.

Um die kreisweite und kommunale Sozialplanung so zu gestalten, dass sich beide Planungen ergänzen und Synergieeffekte nutzbar werden, sowie vor dem Hintergrund, dass Kommunen freiwillige Leistungen selbst finanzieren müssen, bedürfe es einer klaren Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen Kreis und Kommunen (vgl. I_24, Abs. 27). Jedoch verweist lediglich eine Kommune darauf, schriftliche Kooperationsvereinbarungen mit dem Kreis geschlossen zu haben, die Regelungen über den zukünftigen Austausch und die Prozessbegleitung enthalten (vgl. I_25, Abs. 10).

Der Kreis schreibe auf Basis der kommunalen Datenlage einen Sozialbericht, der allen Kommunen zur Verfügung gestellt wird. Dabei seien die Kommunen in die Bereitstellung und Aufbereitung kommunaler Daten einzubeziehen (vgl. I_27, Abs. 51). Die Planung zwischen Kreis und Kommunen sei als gemeinsamer Prozess zu gestalten, bei dem die Kommunen weiterhin die Planungshoheit für ihre eigenen Zuständigkeitsbereiche behalten. Die Herausforderung des Kreises bestehe bei einer überkommunalen Planung darin, auch die Besonderheiten der einzelnen Kommunen zu berücksichtigen (vgl. I_17, Abs. 111). Spätestens im Zuge der Umsetzung von Handlungsempfehlungen werden sich jedoch Schnittstellen herausbilden, die während des Planungsprozesses noch nicht absehbar sind (vgl. I_24, Abs. 67). Wichtig ist den Kommunen des Weiteren, dass der Kreis „[...] mehr macht als einfach nur jemandem diese Daten vor die Türe zu kippen und zu sagen: ‚Jetzt guckt mal, wie ihr damit umgeht‘“ (I_25, Abs. 83). Er solle sich ebenfalls aktiv an der Planung und Finanzierung von Konzepten, Angeboten und Maßnahmen beteiligen.

Ambivalente Stimmen konnten zum Thema Pressearbeit eingefangen werden: So äußerte ein_e kommunale_r Vertreter_in, dass die Information der Bürger_innen zu den Aufgaben des Kreises gehöre. Da es sich bei der kreisweiten Sozialberichterstattung um ein Kreisprojekt handle, könne die Kommune dazu keine Pressearbeit machen (vgl. I_13, Abs. 137-139). Eine Gegenstimme wies darauf hin, dass der Kreis – auch wenn dieser Daten von und für die Kommunen erhebt – nicht per se auch über kommunale Angelegenheiten sprechen dürfe. Hier sei zunächst gemeinsam mit der Kommune zu verhandeln, wie die Bürger_innen über die Ergebnisse der Berichterstattung informiert werden und welche Strategie für die Veröffentlichung der Daten gefahren werden soll. Des Weiteren sei zu überprüfen, inwieweit der Kreis sensible Daten preisgeben und interpretieren kann (vgl. I_27, Abs. 156).

Grundsätzlich wird der Austausch zwischen Kreis und Kommune als nicht so stark wie innerhalb der Kommune bewertet, doch gebe es regelmäßige Bürgermeisterkonferenzen, im Rahmen derer sich die Entscheidungsträger_innen über die aktuelle Entwicklung sowie akute Problemlagen

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

im Kreisgebiet austauschen. Auch die Implementierung der kreisweiten Sozialplanung werde in diesem Austauschgremium diskutiert (vgl. I_25, Abs. 9). Zudem seien über die Verantwortungsbereiche hinweg kommunikative Schnittstellen zwischen Kreis und Kommunen unabdingbar. Ein Austausch über die Aufgabenerbringung sei insbesondere dann notwendig, wenn der Kreis die kommunalen Gelder (z. B. von den Pflegekassen) verwaltet und Stellen (z. B. für die Seniorenberatung) in den Kommunen finanziert (vgl. I_11, Abs. 50).

Eine befragte Person äußerte außerdem, sie spreche im Namen aller Kommunen die Befürchtung aus, dass der Kreis zu weit in die kommunale Zuständigkeit hineinregieren könne und die lokalen Angelegenheiten nicht mehr im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung eigenständig geregelt werden können, sondern ihnen möglicherweise vom Kreis Aufgaben „übergestülpt“ (I_26, Abs. 21) werden.

4.3.3 Besonderheiten in der Kooperation mit bestehender Sozialplanung

Möchte ein Landkreis eine integrierte Sozialplanung für das Kreisgebiet einführen, werden besondere Abstimmungsprozesse erforderlich, wenn einzelne kreisangehörige Kommunen bereits eine integrierte Sozialplanung auf kommunaler Ebene etabliert haben. Eine gemeinsame Aushandlung und Rollenverständigung wird dabei als notwendig erachtet, um Doppelstrukturen zu vermeiden und Synergieeffekte zu erzielen.

Von bereits gesammelten Erfahrungen können sowohl der Kreis als auch die Kommunen wechselseitig profitieren.

Es wird ein Erfahrungsaustausch zwischen dem Kreis und den jeweiligen Kommunen bezüglich relevanter Themen der Sozialplanung angeregt, um von bereits gesammelten sozialplanerischen Erfahrungen zu profitieren. So können erfolgreiche Kommunikationsstrategien aus dem Kreis auch in den Kommunen Anwendung finden (vgl. I_16, Abs. 58). Des Weiteren können Kommunen, die bereits Aspekte der Sozialplanung umgesetzt haben, ihre Vorgehensweise mit anderen Kommunen und Kreisen teilen, sodass gute Praktiken erneute Anwendung finden und die Beteiligten voneinander lernen können (vgl. I_27, Abs. 69). Diese Art der Zusammenarbeit wird von einer kommunalen Person auch als eine „Entwicklung von unten nach oben“ (I_27, Abs. 71) beschrieben, bei der sich der Kreis von der Kommune hat inspirieren lassen.

Eine Abstimmung zwischen Vertreter_innen des Kreises und der Kommune finde vor allem hinsichtlich der Definition gemeinsamer Sozialraumgrenzen statt (vgl. I_32, Abs. 27). Auch die Erhebung der Daten solle aufeinander abgestimmt sein, um potenzielle Parallelschritte zu vermeiden. So könne bei der Erstellung des kreisweiten Sozialberichts durchaus auch auf Daten zurückgegriffen werden, die von den Kommunen bereits erhoben wurden (vgl. I_32, Abs. 194). Grundsätzlich sei es wichtig, vorhandene Vorarbeiten in den Prozess einzubringen und darauf aufzubauen, damit diese nicht verloren gehen und kommunale Interessen gewahrt werden (vgl. I_27, Abs. 150). Des Weiteren wird empfohlen, die Kommunen an der Auswahl der Indikatoren für die Sozialberichterstattung bzw. deren Fortschreibung zu beteiligen, um kommunalen Schwerpunkten gerecht werden zu können und den eigenen Nutzen für die Kommunen

zu erhöhen (vgl. I_27, Abs. 53). Auch die gegenseitige Unterstützung, u. a. in der Beschaffung sensibler Daten der Bundesagentur für Arbeit, sei für eine gute Kooperation zwischen Kreis und Kommunen elementar (vgl. I_32, Abs. 27).

Zwischen Kommunen und Kreis müssen die gegenseitigen Erwartungen und Zuständigkeiten thematisiert und geklärt werden.

Trotz einer Reihe an guten Beispiele für eine gelungene Kooperation in den Untersuchungsgebieten bedürfe es immer der Berücksichtigung differenzierter Verwaltungsvorgänge, Schwerpunktsetzungen und Zielvorstellungen, die von Gebietskörperschaft zu Gebietskörperschaft stark voneinander abweichen können. Allen Akteur_innen werde daher ein gewisses Fingerspitzengefühl bzw. die Sensibilität für verschiedene Blickwinkel abverlangt (vgl. I_27, 61). Auch sei eine realistische Einschätzung der Zuständigkeitsbereiche vorzunehmen. Während sich einige Kommunen für ihre Zuarbeit bei der kreisweiten Sozialberichterstattung erhoffen, im Sinne einer Dienstleistung kommunale Daten für ihre eigene Berichterstattung zu erhalten, fordern andere Kommunen eine klare Limitierung der kreisweiten Zuständigkeiten: Der Kreis sei vorwiegend für die analytisch-statistische Arbeit zuständig und erstelle ein Grundgerüst des Sozialmonitorings mit und für die Kommunen; die Kommunen seien für die Verfeinerung des Settings durch eigene Schwerpunktthemen und sozialräumliche Daten zuständig (vgl. I_27, Abs. 57; I_28, Abs. 39). Die kreisweite Sozialplanung solle sich dabei weniger auf Vergleiche zwischen den Kommunen fokussieren, sondern ein vereinheitlichtes Gesamtbild des Kreises zeichnen. Aufgrund der Größenunterschiede seien die Kommunen ohnehin nicht immer miteinander vergleichbar, sodass Vergleiche mit Kommunen von ähnlicher Struktur außerhalb des Kreisgebietes möglicherweise interessanter seien (vgl. I_28, Abs. 63).

4.3.4 Einbindung der Kommunen

Die Einbindung der Kommunen in den Prozess der kreisweiten Sozialplanung wird von den kommunalen Vertreter_innen überwiegend als gelungen und angemessen bewertet. Die Kommunen äußerten, dass sie in der Regel ausreichend Zeit und Möglichkeiten hatten, sich in den Prozess einzubringen (vgl. I_14, Abs. 245; I_13, Abs. 65). Die kommunalen Akteur_innen hätten sich durch den Kreis – bis auf Einzelfälle – gut informiert gefühlt und hätten insbesondere in einem Kreisgebiet eine sehr sorgfältige Vor- und Nachbereitung der Workshops, Projekttreffen und anderweitigen Arbeitstreffen erfahren (vgl. I_14, Abs. 247).

Diejenigen Akteur_innen, die ihre Einbindung als weniger gut bewertet hatten, äußerten mehrheitlich, dass sie in der Regel auch nicht die Erwartungshaltung haben, bereits zu diesem frühen Zeitpunkt in den Prozess eingebunden zu werden (vgl. I_25, Abs. 24). Eine Planungskraft äußerte sich dahingehend, dass ein „wahnsinnige[r] Einbindungsprozess“ (I_28, Abs. 81) gar nicht nötig sei und man als Kommune auch nicht zwingend in alle Kreisaufgaben (z. B. Definition der Sozialräume anderer Kommunen) eingebunden sein möchte. An der Bereitstellung kommunaler Daten sei die Fachkraft jedoch umfassend beteiligt gewesen (vgl. I_28, Abs. 81).

Insbesondere die befragten kommunalen Sozialdezernent_innen fühlten sich gut in den kreisweiten Sozialplanungsprozess eingebunden.

Eine hohe Einbindung in den Planungsprozess erfahren vor allem die (Sozial-)Dezernent_innen der kreisangehörigen Kommunen. Diese erstatten den Bürgermeister_innen und (Sozial-)Planungskräften Bericht über den aktuellen Verlauf. Die Einbindung der Planungskräfte nehme mutmaßlich dann zu, wenn sich aus der kreisweiten Sozialberichterstattung konkrete Handlungsempfehlungen oder Arbeitsschwerpunkte ableiten lassen, deren Bearbeitung vor allem die operative Planung betrifft – diese Phase konnte in der vorliegenden Evaluation jedoch nicht mehr berücksichtigt werden (vgl. I_26, Abs. 25; I_12, Abs. 35).

Teilweise wurden aus kommunaler Sicht noch mehr Partizipationsmöglichkeiten gewünscht, um die kreisweite Sozialplanung mitzugestalten.

Es konnten jedoch auch zwei kritische Stimmen zur kommunalen Einbindung eingefangen werden: Eine befragte Person äußerte, dass sie gerne mehr in den Entstehungsprozess eingebunden worden wäre, doch sei die eigene Position in der Hierarchie nicht so weit oben angesiedelt, dass sie hätte mitbestimmen können (vgl. I_11, Abs. 159). Eine kommunale Führungskraft weist darauf hin, dass der Kreis eine Organisationsstruktur besitzt, „[...] die nicht unbedingt partizipativ aussieht. Insofern ist da die Einbindung als schwach zu beurteilen“ (I_32, Abs. 127). Für eine gemeinsame Perspektive hätten zu Beginn des Aufbaus einer kreisweiten Sozialplanung Rollen, Aufgaben und Struktur besprochen werden müssen. Die Kommune habe demnach kaum Möglichkeiten gehabt, die Weichenstellung der kreisweiten Sozialplanung mitzugestalten (vgl. I_32, Abs. 129).

4.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit

Als wesentliche Vorteile einer kreisweiten Sozialplanung wurden die Verbreitung und Transparenz der in den Kommunen bereits erfolgreich stattgefundenen Prozesse und Maßnahmen sowie die Weitergabe von Wissen und Erfahrungen genannt, von der auch weitere kreisangehörige Kommunen profitieren können. Insbesondere bei ähnlichen Voraussetzungen oder Problemstellungen von Kommunen oder der Feststellung von gemeinsamen Handlungsbedarfen sei eine gegenseitige Anregung und Initiierung von Projekten hilfreich (vgl. I_27, Abs. 89; I_26, Abs. 16-19).

Wenn Kommunen kooperieren und gemeinsam kommunenübergreifend planen, wird die Qualität der angebotenen Leistungen gesichert.

Bei zwei Kommunen sei die gemeinsame Erstellung integrierter Handlungskonzepte in Planung, welche von einem externen Institut begleitet werden soll (vgl. I_11, Abs. 27). Insgesamt erhoffe man sich, dass ein noch engerer Austausch und eine vermehrte Abstimmung in Planungsbereichen aufgrund der von der kreisweiten Sozialplanung initiierten Prozesse entstehe (vgl. I_6, Abs. 37). Dies sei beispielsweise in der Seniorenpflegeplanung oder der Zusammenarbeit der Jugendämter schon gelungen (vgl. I_11, Abs. 79). Durch das Denken und Planen über kommunale Grenzen hinweg sowie die gegenseitige Unterstützung der Kommunen können individuelle Lösungen

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

gefunden und somit die Qualität der Angebote gesichert werden – beispielsweise durch die Zusammenlegung von Teilaufgaben mit Nachbarkommunen (vgl. I_17, Abs. 93; I_14, Abs. 10; I_16, Abs. 24). Auch werden teilweise gemeinsam Fördermittel beantragt, da dies höhere Erfolgschancen mit sich bringe – insbesondere der Präventionsbereich werde häufig gemeinschaftlich finanziert (vgl. I_8, Abs. 43; I_17, Abs. 150).

Die Intensität und Gestaltung der Kontakte zwischen den Kommunen eines Landkreises ist teilweise sehr unterschiedlich.

Der Kontakt zwischen den verschiedenen Kommunen innerhalb eines Landkreises finde bei besonderen Anliegen häufig auf kurzem Wege statt und die Bereitschaft hierfür müsse von innen heraus kommen (vgl. I_17, Abs. 66; I_21, Abs. 28). Zudem sei die Zusammenarbeit durch die Konferenz der Sozialdezernent_innen und Gremien institutionalisiert und es gebe feste Arbeitsgruppen, Projektgruppen und Konferenzen zu verschiedenen Aufgabenschwerpunkten und Fachbereichen (vgl. I_3, Abs. 14; I_15, Abs. 34-36; I_24, Abs. 54; I_27, Abs. 65). Die Kooperationen bestünden teils schon aus der Tradition heraus durch andere Landesprogramme; in anderen Bereichen werden die Kommunen jedoch noch autonomer agieren und es finde lediglich ein Austausch von Wissen statt (vgl. I_15, Abs. 53). Bei den Kommunen, zwischen denen noch wenig Vernetzung besteht, wird die Notwendigkeit dafür insbesondere zum Abbau von Ungleichheiten und der Erzielung von Synergieeffekten gesehen – Wettbewerbsdenken untereinander oder alte Konflikte und unterschiedliche Bedürfnisse stellen jedoch oftmals ein Hindernis dar (vgl. I_27, Abs. 63-65; I_3, Abs. 16; I_2, Abs. 31). Zudem sei das Herstellen von Querbezügen auch eine Ressourcenfrage (vgl. I_27, Abs. 180).

4.3.6 Intrakommunale und intraregionale Vernetzung zwischen Fachbereichen

Neben der regionalen Kooperation der Kommunen und Kreise untereinander wird sowohl die intrakommunale, das heißt die interdisziplinäre Vernetzung und Kooperation von kommunalen Fachbereichen und Ressorts sowie die Zusammenarbeit von Kommunalverwaltung und Politik, als auch die intraregionale Vernetzung von Kreis und Fachplanungen sowie Ämtern als maßgeblich für das ganzheitliche Gelingen einer kreisweiten Sozialplanung angesehen. Bestehende Fachplanungen werden als Teil der Sozialplanung bezeichnet und übergeordnete Strukturen sowie Handlungsfelder in Form einer ressortübergreifenden, integrierten Zusammenarbeit sind auch auf kommunaler Ebene wiederzufinden. Wie nachfolgend deutlich wird, sind insbesondere informelle Kommunikationswege an vielen Stellen vorhanden, während der strategisch geregelte und strukturierte Austausch teilweise noch weiter ausgestaltet werden muss.

Die interdisziplinäre Zusammenarbeit innerhalb der Kommunen ist wichtig für den Sozialplanungsprozess.

Trotz der Implementierung einer kreisweiten Sozialplanung bleiben Handlungsfelder bestehen, in denen jede Kommune autonom handelt. Neben der *interkommunalen* Zusammenarbeit bedarf es daher auch einer *intrakommunalen* Zusammenarbeit – das heißt auch innerhalb der ein-

zelen Kommunen erfolgt ein interdisziplinärer Austausch zwischen den kommunalen Fachplanungen, um beispielsweise die eigene Ausgangslage der Sozialräume noch einmal differenziert anhand des kommunalen Mittelwerts betrachten zu können. Auch die Zusammenarbeit mit der Politik wird von den Interviewpartner_innen als wichtig erachtet, um an die Öffentlichkeit zu treten. Insgesamt sei es wichtig, Schnittstellen verschiedener kommunaler Fachbereiche im Auge zu behalten, um die Qualität von Versorgungsangeboten zu sichern und das Lebensumfeld für die Bewohnerschaft in den Sozialräumen zu verbessern.

Ein_e Interviewpartner_in bezeichnete die Sozialplanung in den Kommunen als einen „Ämter-Stadtverwaltungsübergreifende[n] Prozess“ (I_26, Abs. 65), der unter anderem durch eine interdisziplinäre Steuerungsgruppe begleitet wird. In einer anderen Kommune finde der Austausch nicht in festen Arbeitsgruppen statt, sondern werde nach Bedarf in kurzfristigen Treffen von der Leitung des Sozialdezernats organisiert (vgl. I_17, Abs. 115). So können auch Informationen aus den kreisweiten Workshops an die kreisangehörigen Kommunen weitergegeben werden. Der Kontakt untereinander bestehe zwangsläufig, wenn es um die Beschaffung von Daten geht (vgl. I_17, Abs. 119). Bezüglich der Maßnahmenplanung für verschiedene Zielgruppen wurde von einer befragten Person aus einer anderen Kommune zudem die Einstellung von Quartiersmanager_innen genannt, die von den Wohlfahrtsverbänden finanziert werden (vgl. I_11, Abs. 63). Zudem gebe es dort das ‚Gremium kommunale Gemeinwesenarbeit‘, in dem verschiedene Fachbereiche und Politiker_innen vertreten sind. Dieses Gremium treffe sich viermal im Jahr und organisiere darüber hinaus weitere Veranstaltungen (vgl. I_11, Abs. 63). Die Auswahl von Handlungsschwerpunkten und Arbeitsstrukturen ist individuell abhängig von den jeweiligen kommunalen Gegebenheiten.

Es soll Wert auf eine gute Vernetzung zwischen Kommunalverwaltung und Politik gelegt werden.

Die Kommunalpolitik ist die legitimierte Auftraggeberin der Stadtverwaltung und bewilligt oder lehnt Anträge über benötigte finanzielle Ressourcen ab. Aufgrund des starken Einflusses der Politik auf das Handlungsfeld und die Arbeitsabläufe der Verwaltung (ausführende/planende Ämter) sei eine enge Zusammenarbeit mit der Politik eine Voraussetzung zur Akzeptanz und Unterstützung der von der Sozialplanung beabsichtigten Maßnahmen. Dabei sei die Zusammenarbeit mit der Politik wechselseitig geprägt. Das heißt, dass Projekte und Maßnahmen auch von der Politik angefragt und initiiert werden können. Es sei wichtig, die Politik von Anfang an in die Implementierung der Sozialplanung einzubeziehen und dafür zu sensibilisieren, welche Ziele damit verfolgt werden sollen (vgl. I_14, Abs. 2, 52; I_25, Abs. 123; I_26, Abs. 5).

Das Gelingen der Sozialplanung in den Kommunen hänge demnach stark von den handelnden Personen und politischen Meinungen ab (vgl. I_5, Abs. 139). In diesem Zusammenhang äußerten mehrere befragte Personen, dass in der Zusammenarbeit mit der Politik die Arbeitsergebnisse der Sozialplanung eine Legitimationsgrundlage für das eigene Handeln und die vorgesehenen Maßnahmen darstellen. Zudem sei die Abstimmung der kommunalen Strategie mit dem Kreis sinnvoll, um politische Akteur_innen nachhaltig dafür zu gewinnen und diese gegebenenfalls

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

auch von einem höheren Kostenaufwand zu überzeugen – eine Grundlage hierfür bilde auch der kreisweite Sozialbericht samt der darin enthaltenen Abbildungen des Iststandes und der Prognosen für die Sozialräume (vgl. I_14, Abs. 96; I_16, Abs. 85). Ergebnisse des Sozialberichts werden in die Ausschüsse weitergetragen, um dort einen Dialog über mögliche Handlungsfelder für die Sozialplanung zu initiieren, denn auch die Kommunalpolitiker_innen besitzen Knowhow im sozialen Feld und können die Lebenswelt ihrer Bürger_innen einschätzen (vgl. I_26, Abs. 90; I_27, Abs. 166). Ein_e Interviewpartner_in glaubt, dass das Wichtige „[...] einfach das offene Gespräch miteinander ist, das gepflegt wird. Für die Nachhaltigkeit spielt das eine große Rolle“ (I_27, Abs. 166). Außerdem gelte es, die Fortschreibung des Sozialberichts mit den politischen Akteur_innen abzustimmen (vgl. I_25, Abs. 63).

Nur in Zusammenarbeit mit und unter Rückhalt der Kommunalpolitik, der zum Interviewzeitpunkt überwiegend als gut eingeschätzt wurde, können langfristige Lösungen für sozialräumliche Problemlagen entwickelt werden:

„Man kann die Dinge fachlich austauschen und darüber sprechen. Was ist Kommunalpolitikern an dieser Stelle auch wichtig? Was haben die Verwaltungen jetzt erarbeitet? Das ist ein gutes Instrument: Zusammenarbeit von Verwaltung und Politik. Gleichzeitig aber eben auch ein Ort der Verständigung und der Feststellung von Meinungsunterschieden, bevor man in irgendwelche Entscheidungen oder deren Vorbereitungen geht. Das gibt dem Gesamthema ein gemeinsames Gewicht unterhalb des Streites zwischen Opposition und der jeweils regierenden Mehrheit“ (I_27, Abs. 161).

In einer anderen Kommune sei die Politik noch nicht so stark in den Sozialplanungsprozess involviert, stehe diesem jedoch insbesondere hinsichtlich der Erstellung eines integrierten Handlungskonzepts und der damit verbundenen Notwendigkeit zur Beantragung von Fördermitteln wohlwollend gegenüber (vgl. I_11, Abs. 40).

Auch innerhalb der Kreisverwaltung soll eine gute Vernetzungskultur zwischen den verschiedenen Fachplanungen sowie relevanten Ämtern gelebt werden.

Ein wesentliches Element der integrierten strategischen Sozialplanung stellt die Vernetzung des Kreises mit den unterschiedlichen und interdisziplinären Fachplanungen dar. In einem Kreis signalisierten alle Befragten dieser Ebene, dass die bestehenden (Fach-)Planungen als Teilplanungen der kreisweiten Sozialplanung verstanden werden. Die Fachplanungen und Kreisämter (Jugendamt, Gesundheitsamt, Sozialamt, Schulamt) fühlten sich von Beginn an größtenteils gut über den Implementierungsprozess der Sozialplanung informiert und arbeiten inhaltlich eng mit der Sozialplanungsstelle sowie untereinander zusammen – durch regelmäßige Treffen, Workshops und andere Veranstaltungen werden sie in die Datenerhebung und anschließende Planung einbezogen und geben eigene Informationen an die kreisweite Sozialplanung weiter, so dass dort gegebenenfalls Nachbearbeitungen durch die Fachkraft vorgenommen werden können (vgl. I_5, Abs. 82, 92; I_3, Abs. 49; I_8, Abs. 66-70; I_6, Abs. 65). Lediglich die Strukturen auf kommunaler Ebene, die außerhalb des Amtes stattfinden, seien noch nicht für alle ersichtlich (vgl. I_3, Abs. 97). Regelmäßige Treffen in einer überregionalen Fachplanungskonferenz, etwa

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

zweimal jährlich, empfindet ein_e Interviewpartner_in als hilfreich – außerdem bestehe zwischen den Fachplanungen ein informeller, ‚lockerer‘ Austausch; eine Gremienstruktur sowie eine stärkere Routine bzw. Regelmäßigkeit der Treffen werde angestrebt (vgl. I_3, Abs. 12; I_5, Abs. 144; I_6, Abs. 26). Zum anderen äußerte ein_e Befragte_r, dass Ergebnisse des kreisweiten Sozialberichts und andere Prozesse aus der Sozialplanung an Schnittstellen in der eigenen Fachplanung berücksichtigt werden und somit Orientierung bieten (vgl. I_11, Abs. 65). Künftig können zudem weitere Daten eigenständig erhoben und mit den entsprechenden Instrumenten selbstständig auf der Ebene der Sozialräume ausgewertet werden, was eine Arbeitserleichterung darstelle (vgl. I_3, Abs. 31; I_6, Abs. 76). Strukturen, die auf Kreisebene etabliert wurden, lassen sich somit auch auf anderen Ebenen wiederfinden (vgl. I_3, Abs. 69; I_6, Abs. 45).

In der Kreisverwaltung seien anhand neu eingerichteter Ämter und Gremien sowie amtsinterner und kreisweiter Arbeitskreise, Planungsgruppen und Netzwerke übergreifende Strukturen geschaffen worden bzw. sollen solche in Zukunft geschaffen werden, um Kompetenzen aus verschiedenen Sachgebieten zu bündeln und den fachlichen Austausch zu stärken (vgl. I_15, Abs. 30; I_16, Abs. 43; I_4, Abs. 60; I_3, Abs. 57-59). Auch auf monetärer Ebene gebe es kreisübergreifende Zusammenschlüsse von Ämtern, um beispielsweise die Präventionsarbeit gemeinschaftlich zu finanzieren und diese so besser ausbauen zu können (vgl. I_6, Abs. 39). Als weiterer Effekt einer integrierten Planung und aufgrund der aktuellen kommunalen Herausforderungen (beispielsweise demografischer Wandel) sowie den sich hieraus ergebenden Anforderungen werde sich in einem Kreis die Pflegebedarfsplanung neu aufstellen. Dies solle in enger Zusammenarbeit mit der übergeordneten Sozialplanung und den kreisangehörigen Kommunen angegangen werden (vgl. I_3, Abs. 5). Je nachdem, wie sich die Bedarfe der Menschen darstellen, können sich hieraus neue Kooperationsformen von Sachgebieten ergeben (beispielsweise gemeinsame Angebotserstellung nach größter Schnittmenge) (vgl. I_3, Abs. 35).

Insgesamt kooperieren die Fachplanungen bislang eher anlassbedingt über „enge und kurze Wege“ (I_17, Abs. 39) für bestimmte Anliegen und weniger in der Gesamtheit. Ein_e Interviewpartner_in betonte die Wichtigkeit, zwischen den folgenden Aspekten zu unterscheiden:

„Einmal der fachliche Austausch und einmal der strategische. Der fachliche, das regelt ihr auf einem kleinen Dienstweg sag ich mal, aber wir brauchen auch einen strategischen Austausch. Wo soll die Reise hingehen und wo sind die Probleme und da denke ich, kommt auch mehr der Kreis als Initiator für mich in Frage“ (I_31, Abs. 65).

Auch im Sinne der Qualitätssicherung sei ein ressortübergreifender Austausch auf regionaler Ebene sinnvoll – dieser finde derzeit aber erst in vereinzelten Bereichen statt (vgl. I_14, Abs. 89-90). Für die Fortführung dieses Prozesses und die Schaffung einer interdisziplinären Basis wurde in einem Kreis der Wunsch nach fachlicher Begleitung durch eine kreisweite Fachkraft für Sozialplanung genannt.

4.3.7 Vernetzung zwischen verwaltungsinternen und -externen Akteur_innen

Innerhalb des Prozesses der Implementierung einer kreisweiten integrierten Sozialplanung spielt die Vernetzung zwischen verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Akteur_innen sowohl auf kommunaler als auch auf Kreisebene eine wesentliche Rolle. Durch die Kooperation mit Wohlfahrtsverbänden, anderen Maßnahmenträgern, professionellen/ehrenamtlichen Multiplikator_innen sowie der Bürgerschaft entstanden in den Untersuchungsregionen sowohl Synergieeffekte als auch die Notwendigkeit zur verstärkten Koordinierung der hochkomplexen Strukturen. Im Folgenden werden die Art und Weise der Zusammenarbeit sowie der Nutzen und die Herausforderungen dieser dargelegt.

Zwischen der Kommunalverwaltung und verwaltungsexternen Akteur_innen bestehen vielerorts bereits intensive Vernetzungsstrukturen.

Die Zusammenarbeit der Kommunen mit Akteur_innen außerhalb der kommunalen Verwaltungsstrukturen ergebe sich sowohl aus der Planung als auch aus der Durchführung von Maßnahmen in bestimmten Fachbereichen, für die Träger hinzugeholt werden – dies sei gesetzlich durch das Subsidiaritätsprinzip geregelt. Darüber hinaus werden Bedarfe der Bürger_innen auch durch die Träger erhoben und die Kommunen geben Aufgaben ab, wenn bereits lokale Strukturen bestehen oder professionelle Fachkräfte fehlen (vgl. I_26, Abs. 75).

Des Weiteren wurden unter anderem Kooperationen mit den Wohlfahrtsverbänden, Krankenhäusern, mit ambulanten Pflegediensten, Kitas, Schulen, Architekt_innen, Sportvereinen und der Volkshochschule eingegangen, um bedarfsgerechte Maßnahmen zu entwickeln und durchzuführen sowie die Qualität der Angebote zu sichern (vgl. I_11, Abs. 85; I_14, Abs. 12, 89). Die Trägervielfalt wird als positiv angesehen, um unterschiedliche Schwerpunkte setzen zu können, voneinander zu profitieren und somit die bestmögliche Versorgungsstruktur für die Kommune zu erhalten (vgl. I_14, Abs. 113). Zudem seien in einigen Bereichen (bspw. in der Jugendhilfe) Maßnahmenträger ein wichtiger Bestandteil für das leistungsrechtliche Dreieck, das darüber hinaus aus den anspruchsberechtigten Bürger_innen und den Ausführenden bestehe und von besonderem Interesse für die Qualitätsentwicklung sei (vgl. I_32, Abs. 58). Ein wichtiger Teil der Kommunikationsstruktur mit den Maßnahmenträgern sei auch deren Einbezug in die Sozialraumkonferenz, in Expertenrunden sowie in einer Kommune in die *AG Gemeinwesenarbeit* (vgl. I_12, Abs. 137; I_26, Abs. 114).

In einer Kommune wurde in einer Kooperationsinitiative mit der Agentur für Arbeit und einem Wohlfahrtsverband ein Konzept zur Integration in Arbeit entwickelt, um die Abläufe für die Leistungsempfänger_innen zu erleichtern (vgl. I_17, Abs. 51). Darüber hinaus bestehen Kooperationen mit dem Jobcenter, beispielsweise hinsichtlich des Asylbereichs oder der Grundsicherung (vgl. I_11, Abs. 76; I_17, Abs. 45; I_37, Abs. 48).

„Die Aufgaben sind ja doch klar abgegrenzt und das wird halt besonders interessant bei Übergängen, ne? Wechsel aus dem einen Rechtskreis in den anderen und da ist es von Vorteil, dass wir so nah beieinander sitzen, auch manchmal der Kundschaft gegenüber [...]. Dass man sich

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

da kennt und austauschen kann, das ist unsere tägliche Praxis. Wir sitzen da unter einem Dach“ (I_14, Abs. 77).

Auch bei der Abstimmung der Sozialräume habe ein enger Austausch mit den verwaltungsexternen Akteur_innen stattgefunden, um deren Kompetenzen einfließen zu lassen (vgl. I_26, Abs. 10; I_25, Abs. 112). In einem Kreis habe zudem jede einzelne Kommune einen gesonderten Vertrag mit der Bundesagentur für Arbeit und damit Zugriff auf die lokalen Daten (vgl. I_26, Abs. 149). Zudem werden die Meinungen und Fachkenntnisse aus den Arbeitsgemeinschaften und Veranstaltungen mit den Maßnahmenträgern auch in die Leitbildentwicklung und den Sozialbericht eingebracht (vgl. I_26, Abs. 114).

Letztendlich sollen die Bürger_innen vom passgenauen Angebot der Sozialplanung profitieren – daher ist auch deren Beteiligung an den kreisweiten Sozialplanungsprozessen notwendig.

Um einen größtmöglichen Nutzen der sozialplanerischen Maßnahmen zu erzielen, bedarf es einer Vernetzung mit den Akteur_innen vor Ort. Hierzu zählt nach Meinung einer befragten Person insbesondere auch die Bürgerschaft. Ein Einbezug der zivilgesellschaftlich organisierten Strukturen (z. B. ehrenamtliches Engagement in Vereinen und Gemeinden) spiele hierbei ebenfalls eine wesentliche Rolle (vgl. I_3, Abs. 160). Bisher finde eine Bürgerbeteiligung häufig über die politischen Gremien und über die Wohlfahrtsverbände in Form des Ehrenamts statt (vgl. I_3, Abs. 27). Beispielsweise erfolge die strukturelle Einbindung der Bürgerschaft bei den Wohlfahrtsverbänden zumeist über deren einzelne Institutionen oder Kirchengemeinden und sei stark von der Ausrichtung der Konzeption und der Angebote abhängig (z. B. Elternbeirat in einer Kindertagesstätte) (vgl. I_10, Abs. 59-62). Mit Befragungen der Zielgruppe zu Wohnort und Nutzung von Angeboten seien dabei sowohl der Bewegungsradius als auch die Frequentierung der Angebote sowie weitere Bedarfe dokumentiert worden, um Leistungsanpassungen vornehmen zu können (vgl. I_38, Abs. 21). Zukünftig solle die Bürgerbeteiligung in einem Kreis durch die Teilnahme an der Sozialraumkonferenz und bei der Maßnahmenplanung erfolgen (vgl. I_7, Abs. 108).

In der Kommunikationsstruktur eines Kreises ist der Einbezug der Bürgerschaft in der Phase der Umsetzung der geplanten Maßnahmen während der Sozialraumkonferenz vorgesehen. In der zuvor stattfindenden kommunalen Fachplanungskonferenz sollen die entsprechenden Akteur_innen festgelegt und eingeladen werden (ggf. Schulbeiräte, Vereine, Elternbeiräte etc.) (vgl. I_7, Abs. 106). Dementsprechend sei die Partizipation als Bestandteil des Sozialplanungskonzepts ein notwendiges und unverzichtbares Element, um den wachsenden Herausforderungen im Sozialbereich (auch dem Fachkräftemangel) begegnen zu können (vgl. I_1, Abs. 18).

Ein weiteres Argument zur Beteiligung und zur Berücksichtigung von Bedürfnissen der Leistungsempfänger_innen, beispielsweise bei Einzelfallhilfen, sei ein verbessertes Vertrauensverhältnis, das eine stabile Arbeitsgrundlage (beispielsweise bei Durchführung eines Hilfeplanverfahrens) schaffen könne (vgl. I_6, Abs. 51). In den Interviews wurde allerdings auch angemerkt, dass geplante Beteiligungsprozesse häufig aufgrund fehlender Ressourcen scheitern (vgl. I_6, Abs. 37).

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Als weiterer Hinweis wurde der kleinräumige Bezug genannt: Eine Beteiligung von Bürger_innen beziehe sich bei konkreten Vorhaben auf deren jeweiligen Sozialraum. Dabei seien der Bürgerschaft konkrete Ergebnisse am Ende des Beteiligungsprozesses wichtig. Aus diesem Grund solle der Prozess gut strukturiert, vorbereitet und moderiert werden, da andernfalls die Motivation zur Beteiligung bei den Adressat_innen verloren gehen könne (vgl. I_6, Abs. 56). Neben der Einbindung der Träger zur Umsetzung der Ziele der kreisweiten Sozialplanung und der Adressat_innen der angedachten Maßnahmen sei auch die Beteiligung der angeschlossenen ehrenamtlichen Helfer_innen bedeutend. In welcher Form und auf welche strukturelle Weise diese in die bestehende Kommunikationsstruktur im Kreis eingebunden werden könne, sei eine weitere Fragestellung (vgl. I_9, Abs. 128).

Eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung kann nicht ohne die Mitwirkung der Kommunen umgesetzt werden.

Auch aus kommunaler Sicht diene die Partizipation der Bürgerschaft der nachhaltigen Implementierung der Sozialplanung und ergebe sich notwendigerweise aus dem Prozess heraus – insbesondere hinsichtlich der Maßnahmenplanung, der Entwicklung von Visionen und Konzepten sowie der öffentlichen Diskussion über Vor- und Nachteile von Planungsschritten. Zudem lege auch das Land Wert darauf, dass eine Bürgerbeteiligung in der Maßnahmenplanung erfolgt (vgl. I_25, Abs. 134). Dabei müsse gut überlegt werden, welche Fragestellungen im Vordergrund stehen sollen und ob diese tatsächlich von den Bürger_innen bearbeitet werden können, um eine Alibibeteiligung und Enttäuschungen zu vermeiden (vgl. I_12, Abs. 105).

Es sei wichtig, neben den quantitativen Daten zur Sozialberichterstattung auch qualitative Daten durch die Kommunen erheben zu lassen, die näher an den Bürger_innen dran sind und beispielsweise eine Bürgerbefragung besser durchführen können (vgl. I_27, Abs. 55, 130). Insgesamt sehen die Kommunen sich selbst als wichtige Akteurinnen für die Durchführung einer Bürgerbeteiligung – ohne sie könne der Kreis diese nicht umsetzen, auch wenn er über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt (vgl. I_13, Abs. 98).

Die Zusammenarbeit zwischen der Kreisverwaltung und verwaltungsexternen Akteur_innen kann den Sozialplanungsprozess bereichern.

Hinsichtlich der Vernetzung mit Akteur_innen außerhalb der kreisweiten Verwaltungsstruktur wurde in einem Kreis ein Werkstatttreffen mit Vertreter_innen der Wohlfahrtspflege initiiert, bei dem ein Austausch zwischen den Fachkräften der Sozialplanung, der Leitung des Sozialdezernats und Vertretungen der Wohlfahrtsverbände zur kreisweiten Sozialplanung angeregt wurde (vgl. I_22, Abs. 57). Ein Ergebnis des Treffens war, dass die Wohlfahrtsverbände im ersten Sozialbericht des Kreises eine Stellungnahme aus ihrer Perspektive zu den Ergebnissen des Berichts abgaben.

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

In der Sozialdezernentenkonferenz in dem anderen Kreis wurden bei den ersten Planungsgesprächen für eine kreisweite Sozialplanung auch wichtige Kooperationspartner_innen (Jobcenter und Wohlfahrtsverbände) identifiziert und für eine Zusammenarbeit angefragt. Eine konkrete Beteiligung erfolgte in der erweiterten Sozialdezernentenkonferenz, zu der die Kooperationspartner_innen eingeladen wurden, um ihre Vorstellungen über einen solchen Prozess mit aufnehmen zu können (vgl. I_1, Abs. 14). Eine Beteiligung des Jobcenters während der Implementierung der Sozialplanung war bisher über die Datenlieferung bzw. Dateneinschätzungen definiert (vgl. I_9, Abs. 51). Laut einer befragten Führungskraft des Jobcenters wird sich die Rolle des Jobcenters über die Dateneinschätzung hinaus verändern, indem es den Prozess partizipativ mitgestaltet, beispielsweise durch die Erweiterung der Sozialplanungsthemen um ‚Förderung von Arbeit‘ und ‚Teilhabe an Arbeit‘ etc. (vgl. I_9, Abs. 94-96). Die Anwendung des Sozialplanungskonzepts auf die gesetzlich vorgegebene Arbeitsstruktur eines Jobcenters wird dabei als große Herausforderung angesehen:

„Das Jobcenter ist primär eine Organisation mit einer Ausrichtung auf jeden einzelnen Leistungsberechtigten und die über die Sozialplanung geforderte Strukturarbeit ist schon ein Thema, was nicht in der Kernkompetenz liegt – weder der Organisation noch der Führungskräfte, die da primär beteiligt sind. Und der Blick auf solche Rahmenbedingungen, auf die Mitwirkung, die Beteiligung in den unterschiedlichsten Formaten, die damit einhergehen, das ist eine zeitliche Herausforderung, aber es ist auch eine fachliche und persönliche Herausforderung“ (I_9, Abs. 100).

Ein frühzeitiger Einbezug werde als notwendig empfunden, da die meisten Jobcenter mit den Themen *Sozialraum*, *Sozialplanung* und *Sozialraumorientierung* wenig Erfahrung und Berührungspunkte haben. Als Best-Practice-Beispiel für gelungene Sozialraumprojekte mit und durch ein Jobcenter wurde in diesem Zusammenhang das Jobcenter Köln genannt (vgl. I_9, Abs. 139).

Derzeit werden in einem Kreis im Rahmen der Leistungen nach § 16 a SGB II Kooperationen zur Schuldnerberatung aufgebaut. Zur Steuerung der Zusammenarbeit wurde ein entsprechendes Gremium (Qualitätszirkel) mit Vertreter_innen des Jobcenters, des Kreises und der freien Wohlfahrtspflege eingerichtet. Aufgrund der hohen Fallzahlen von Leistungsbezieher_innen mit Sucht- und/oder Schuldenproblemen wurde das Jobcenter in den Planungsprozess der jeweiligen Fachplanungen mit einbezogen (vgl. I_9, Abs. 14). Darüber hinaus wurde eine gemeinsame Nutzung des Geoinformationssystems festgelegt, um über eine andere Darstellungsform der Daten eine höhere Sensibilisierung für Sozialräume, Belastungssituationen und Angebote schaffen zu können. Hierüber können sich auch weitere zukünftige Themenschwerpunkte für die Kooperation mit dem Kreis ergeben (vgl. I_9, Abs. 71-75). Der gemeinsame Aufbau von zwei internet-basierten Datenbanken über die im Kreis angebotenen Unterstützungsangebote solle zudem einen weiteren Überblick für die Leistungsberechtigten, die Bürgerschaft sowie die Mitarbeitenden in der Beratungsstruktur geben können (vgl. I_9, Abs. 75).

Um Bürger_innen beteiligen zu können, ist die Einbindung von Multiplikator_innen sinnvoll.

Multiplikator_innen spielen im Prozess der Sozialplanung eine wichtige Rolle, um an die Bewohner- und Nutzerschaft der Sozialräume heranzutreten, diese an Teilschritten der Planung zu beteiligen, Informationen über Stand und Nutzen der Sozialplanung zu verbreiten und zivilgesellschaftliche Netzwerke zu betreuen und neu zu schaffen.

„Also ich habe hier einen Kollegen, der maßgeblich die Netzwerkarbeit betreut, der auch tatsächlich wie eine Spinne da im Netz sitzt und den ganzen Tag nichts anderes macht, als zu kommunizieren, telefonieren, rumfahren, rumreden und die Leute zusammenbringt“ (I_13, Abs. 128).

Die Personen, die in ihrer täglichen (ehrenamtlichen) Arbeit näher an den Bürger_innen sind, kennen oftmals deren Netzwerke besser – Multiplikator_innen können beispielsweise Ratsmitglieder sowie Vertreter_innen von Institutionen und Vereinen oder auch die Presse sein (vgl. I_25, Abs. 121). Diese besitzen das nötige Erfahrungswissen und mehr Möglichkeiten als die Verwaltung, die Menschen direkt vor Ort einzubinden. Auch Kenntnisse über natürlich bestehende Sozialraumgrenzen, Abhängigkeiten und Traditionen können von ihnen an den Kreis weitergegeben werden, um diese in der Planung zu berücksichtigen (vgl. I_26, Abs. 10). Hierfür bedürfte es einer geregelten Koordination der Multiplikator_innen, die bestenfalls zu einer Verselbstständigung der Prozesse führe (vgl. I_26, Abs. 111). In einer Kommune wurde hierfür ein Arbeitskreis – bestehend aus den Multiplikator_innen aus den verschiedenen Sozialräumen – gegründet, um gemeinsam konkrete Maßnahmen zu entwickeln und zu diskutieren (vgl. I_25, Abs. 134).

4.3.8 Herausforderungen im Implementierungsprozess und entwickelte Lösungsansätze

In den verschiedenen Experteninterviews und Gruppendiskussionen mit Akteur_innen aus den Kreisen und Kommunen wurden auch Herausforderungen, Stolpersteine und Umsetzungsprobleme während der Implementierung der Sozialplanung thematisiert. Diese resultieren oftmals daraus, dass für die kreisweite Sozialplanung neue Strukturen erarbeitet und bestehende zusammengeführt werden mussten sowie Institutionen und Zivilgesellschaft neu in den Prozess einzubinden waren: „Also auf Kreisebene würde ich sagen, ist es schwierig oder eine Herausforderung, die Sozialplanung umzusetzen und zu implementieren, gerade wenn einzelne Kommunen da schon vorangeschritten sind“ (I_30, Abs. 57). Dies erschwerte insgesamt die integrierte Zusammenarbeit von Kreis und Kommunen sowie die Partizipation der kommunalen Fachkräfte und Bürger_innen in der Phase der Implementierung und damit einhergehend die Erstellung sowie Akzeptanz des ersten kreisweiten Sozialberichts. Auch die damit verbundene Beschaffung und Verarbeitung von Daten, der Datenschutz und die Bereitstellung finanzieller und personeller Mittel sowie die Evaluation sozialplanerischer Prozesse bringen Herausforderungen mit sich.

Im Umgang mit diesen Problemen wurden häufig schon erste Lösungsansätze entwickelt bzw. angewendet, um Stolpersteine zu reduzieren und den Prozess voranzutreiben. Im Folgenden werden daher die Herausforderungen und Schwierigkeiten, die von den Befragten im Rahmen

des kreisweiten Sozialplanungsprozesses wahrgenommen wurden, dargestellt und der lösungsorientierte Umgang mit diesen Herausforderungen aufgezeigt.

Die Partizipationsstrukturen im kreisweiten Sozialplanungsvorhaben sind sehr komplex.

Während Städte und Gemeinden im Rahmen einer kommunalen Sozialplanung die Kooperationsbereitschaft der verschiedenen verwaltungsinternen Ämter, der Fachressorts sowie der Maßnahmenträger für das Vorgehen herstellen müssen, steht der Kreis zusätzlich vor der Herausforderung, die kreisangehörigen Kommunen für eine Kooperation zu gewinnen. Darüber hinaus müssen auch Bürger_innen innerhalb des Prozesses der Sozialplanung beteiligt werden. Diese komplexen Partizipationsstrukturen führen zu vielfältigen Herausforderungen.

Es kann zu Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungsebenen und Ressorts kommen.

Für eine erfolgreiche und wirksame kreisweite Sozialplanung ist das reibungslose Zusammenspiel über die verschiedenen Hierarchieebenen und Ressortgrenzen hinaus elementar. Im Rahmen der kreisweiten Sozialplanung sei es erforderlich, eine Vielzahl unterschiedlicher Akteur_innen am Prozess zu beteiligen und die Kommunikation untereinander zu fördern, um Perspektiven und Erwartungen miteinander in Einklang zu bringen sowie Ängste abzubauen (vgl. I_23, Abs. 148). So werde man als Kreis „[...] häufiger auch schon mal in die Ecke gestellt: ‚Du willst uns ja nur bevormunden, dominieren.‘ Das kann man über die Art, wie man arbeitet, zeigen, dass das nicht so ist, sondern dass man helfen will“ (I_20, Abs. 27).

Im Prozess der Sozialplanung kommen verschiedene Expert_innen von unterschiedlichen Ebenen, aus unterschiedlichen Ressorts und mit unterschiedlichen Ansichten, Hoffnungen und Befürchtungen zusammen. Manche Abteilungen in der Verwaltung haben zu Beginn die Sorge geäußert, dass mit der Sozialplanung ein Verlust der Deutungshoheit oder ein Ersetzen der eigenen Fachplanungen verbunden sein könne, und standen dem Prozess daher skeptisch gegenüber (vgl. I_22, Abs. 43). Damit sich die relevanten Akteur_innen am Prozess beteiligen, müsse dieser zum einen transparenter gestaltet und zum anderen der Nutzen und die Sinnhaftigkeit des Vorhabens deutlicher dargelegt werden (vgl. I_6, Abs. 142).

Aus Sicht einer Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege war die Transparenz im Sozialplanungsprozess in einem hohen Maß gegeben, jedoch habe man sich eine zusätzliche Beteiligung der Wohlfahrtsverbände an den bereits durchgeführten Workshops gewünscht (vgl. I_39, Abs. 150). Darüber hinaus war den interviewten Personen aus dem Wohlfahrtsbereich teilweise nicht klar, wann welche Ebene im Prozess einbezogen wird (vgl. I_8, Abs. 152-156).

Wie sich in manchen Interviews durch Aussagen von Akteur_innen auf kommunaler Ebene zeigte, bemängeln diese ihre fehlende Partizipation und Einbindung durch den Kreis in den Prozess der Implementierung der Sozialplanung. So habe ein Landkreis eine Organisationsstruktur vorgegeben, in die die Kommunen sich teilweise nur schwach eingebunden fühlten (vgl. I_32,

Abs. 127). Die Strukturen und mangelnden Absprachen haben teilweise auch dazu geführt, dass gemeinsame Ziele sowie die Intention für die Sozialplanung nicht für alle Kommunen ersichtlich waren, was zu einer Unsicherheit bis hin zur Überforderung bei den Fachkräften führte. Insgesamt sei die Schnittstelle zwischen dem Kreis und den Kommunen hinsichtlich der einzelnen Prozessschritte, Zuständigkeiten und Planungsbereiche zum Erhebungszeitpunkt noch nicht ausreichend definiert gewesen (vgl. I_32, Abs. 27, 168).

Eine transparente Kommunikationsstruktur und echte Beteiligungsmöglichkeiten sind essentiell für eine gelingende Netzwerkarbeit.

Als Lösungsansatz für diese Herausforderungen wurde die Etablierung einer transparenten Kommunikationsstruktur zwischen Kreis und Kommunen über das Ziel der Sozialplanung und damit einhergehende Mechanismen genannt (vgl. I_25, Abs. 20). Auf der einen Seite sei Verständnis dafür vorhanden, dass nicht alle Teilschritte durch den Kreis kommuniziert werden können, sondern zu einem späteren Zeitpunkt das Gesamtbild an die Kommunen weitergegeben wird (vgl. I_24, Abs. 163). Andererseits bestehe jedoch auch der Wunsch bzw. der Lösungsvorschlag, dass Rollen und Aufgaben vorab von allen zusammen diskutiert und Fördermittel gemeinsam beantragt werden, sodass eine Gleichrangigkeit von Kreis und Kommunen entsteht (vgl. I_24, Abs. 129). Auch die Nutzung vorhandener kommunaler Strukturen sei erstrebenswert, um schon bestehende Kompetenzen einzubinden und diese für den Sozialplanungsprozess nutzbar zu machen (vgl. I_24, Abs. 211). Gleichmaßen sei die verstärkte Diskussion hinsichtlich des Datenaustausches in der ressortübergreifenden Zusammenarbeit zu bedenken (vgl. I_27, Abs. 158).

Auch innerhalb der einzelnen Kommunen wird laut einer befragten Person noch nicht in ausreichendem Maße interdisziplinär gearbeitet (vgl. I_11, Abs. 19). Es bedürfe einer stärkeren Vernetzung der verschiedenen Fachbereiche und Ämter untereinander, um Doppelstrukturen zu vermeiden und Ressourcen zu schonen – andererseits sei es auch nicht sinnvoll, zu viele Akteur_innen in jede einzelne Maßnahme einzubinden und die Planung dadurch überkomplex zu gestalten (vgl. I_11, Abs. 21, 93; I_15, Abs. 111).

Um alle Stakeholder mitzunehmen, ist viel Überzeugungsarbeit notwendig.

Die Herstellung von Akzeptanz für den komplexen Prozess bei allen Beteiligten erfordere viel Überzeugungsarbeit seitens der Sozialplanungsfachkräfte sowie der weiteren prozessverantwortlichen Personen und wurde deshalb als weitere Herausforderung wahrgenommen. Aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der Stakeholder wurde die Kommunikation nicht nur aufgrund inhaltlicher Differenzen als herausfordernd erlebt, sondern auch, weil die jeweiligen Zeitressourcen begrenzt sind und es bei der Vielzahl aller Beteiligten schnell zu terminlichen Engpässen kommen kann. Zwischen der Sozialplanungsstelle und den jeweiligen Multiplikator_innen existiere eine enge Vernetzung. Wie sich die weitere Kommunikation in den einzelnen lokalen Systemen und der Rücklauf der Informationen zur Sozialplanungsstelle darstellt, kann von den Sozialplaner_innen jedoch teilweise nicht ausreichend nachvollzogen werden (vgl. I_7, Abs. 56).

Ist trotz der bereits thematisierten Überzeugungsarbeit keine Kooperationsbereitschaft bei einzelnen Kommunen zu Beginn der Implementierungsphase herzustellen, ist laut der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung ein möglicher Lösungsansatz, zunächst nur mit den kooperationswilligen Kommunen zusammenzuarbeiten und im Sozialbericht auf eine kleinräumige Analyse der skeptischen kreisangehörigen Kommunen zu verzichten. Womöglich können diese Kommunen im Rahmen des folgenden Sozialberichts überzeugt werden, wenn erste Erfolge festgestellt und somit Befürchtungen aus dem Weg geräumt wurden (vgl. I_30, Abs. 79-82).

Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Sozialplanung ist noch ausbaufähig und soll an vorhandene Strukturen (z. B. der Wohlfahrtsverbände) andocken.

Neben der Beteiligung professioneller Kooperationspartner_innen wurde auch die Beteiligung der Bürgerschaft als weitere Hürde im kreisweiten Sozialplanungsprozess empfunden. Diese wurde laut Vertreter_innen der freien Wohlfahrt zum Interviewzeitpunkt noch nicht hinreichend erreicht und werde beispielsweise anhand von Sozialraumkonferenzen noch weiter angestrebt, um Probleme und Bedarfe der Bürger_innen zu ermitteln und zu prüfen, inwiefern sich diese mit den statistischen Verteilungen decken (vgl. I_10, Abs. 76). Auch eine befragte Person auf Kreisebene sprach sich für eine verstärkte Bürgerbeteiligung aus (vgl. I_1, Abs. 18). Um die Anliegen der Bewohner_innen zu erheben, befürwortete eine Person in Vertretung der Wohlfahrtsverbände eine allgemeine, zielgruppenunabhängige Bürgerbefragung, womit auch die komplexen Strukturen der Quartiere aufgedeckt werden können (vgl. I_41, Abs. 193). Im Rahmen ihrer zeitlichen Ressourcen sehen die Wohlfahrtsverbände ihre Zuständigkeit darin, die Bürgerbeteiligung im Sozialplanungsprozess zu fördern und umzusetzen (vgl. I_39, Abs. 76). Eine Person wünschte sich diesbezüglich, noch mehr Modelle an die Hand zu bekommen, die eine Bürgerbeteiligung ermöglichen, beispielsweise indem externe Expert_innen für Bürgerbeteiligung zu vorbereitenden Treffen der Sozialplanung eingeladen werden (vgl. I_39, Abs. 110).

Ein Gremium, das in den Sozialräumen bereits gut vernetzt ist, sei die Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII, in der qua Gesetz die Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. Dieser Zusammenschluss sowie gegebenenfalls weitere vorhandene Strukturen können für die lokale Einbeziehung von Bürger_innen genutzt werden (vgl. I_38, Abs. 192).

Die Erstellung des kreisweiten Sozialberichts und der Umgang mit den Ergebnissen bergen zahlreiche Herausforderungen.

Als ein weiterer wichtiger Faktor der Implementierung einer kreisweiten Sozialplanung traten innerhalb der Erstellung des ersten kreisweiten Sozialberichts sowie des Umgangs mit den Ergebnissen vielfältige Herausforderungen auf. Da einige Kommunen schon vor der Implementierung der kreisweiten Sozialplanung eine eigene Sozialplanung eingeführt hatten, waren teilweise Abstimmungsprozesse hinsichtlich bereits definierter Sozialraumgrenzen und der Setzung von Schwerpunkten notwendig (vgl. I_30, Abs. 67; I_15, Abs. 63). Auch die Veröffentlichung des

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Sozialberichts und der darin enthaltenen Ergebnisse über die einzelnen Sozialräume brachten neue Herausforderungen mit sich.

Eine einheitliche Festlegung von Sozialraumgrenzen zur kleinräumigen Berichterstattung im Landkreis erfordert besondere Abstimmungsprozesse, wenn in Teilen des Kreisgebiets bereits sozialräumliche Einheiten bestehen.

Die Festlegung der sozialräumlichen Einteilungen als Grundlage der kleinräumigen Datenanalyse stellte für die Akteur_innen auf Kreisebene in Zusammenarbeit mit den Kommunen eine besondere Herausforderung in der Phase der Implementierung der Sozialplanung dar. Insbesondere in einem Kreis gestaltete sich die Definition der Sozialräume nach einheitlichen Kriterien schwierig, da einzelne Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Sozialplanung bereits Gebiete nach eigenen Kriterien und vorliegenden Bedingungen zugeschnitten hatten. Laut der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung müsse in solchen Fällen überlegt werden, wie man Synergieeffekte schaffen und wie man möglicherweise voneinander profitieren könne. Auch ermögliche der Einbezug externer Dienstleister_innen in einer neutralen, unpolitischen Rolle einen Zuschnitt der Raumeinheiten nach objektiven und wissenschaftlich nachvollziehbaren Kriterien (vgl. I_30, Abs. 160). Für die Kommunen sei dabei wichtig, dass der Kreis sich auf Kompromisse einlässt und bereits definierte Sozialräume der Städte übernimmt, um mit den gleichen Einheiten zu operieren und sich nicht den erbrachten Vorarbeiten der Kommunen zu widersetzen (vgl. I_15, Abs. 95; I_27, Abs. 51, 150). Zudem gab es die Herausforderung, die bereits bestehenden Einteilungen verschiedener Ressorts innerhalb einer Kommune anzugleichen. Da beispielsweise die Stadtentwicklung andere Gebietszuschnitte aufweist als das Jugendamt oder das Schulamt, habe die Bereitschaft und das Verständnis gesteigert werden müssen, damit alle mit einer einheitlichen Raumdefinition arbeiten (vgl. I_23, Abs. 40). Letztendlich gelang der Aushandlungsprozess, was in beiden Untersuchungsregionen als „großer Meilenstein“ (I_21, Abs. 32) bzw. „wichtiger Meilenstein“ (I_4, Abs. 10) in der Implementierungsphase bezeichnet wurde.

Für die Mitarbeitenden in den Fachplanungsstellen bedeutet dies, dass sich die Anzahl der Gebiete, die bei der Datenaufbereitung berücksichtigt werden müssen, durch die kleinräumigere Einteilung erhöht, was von einer interviewten Person als zusätzliche Hürde und Belastung wahrgenommen wurde (vgl. I_5, Abs. 110). Durch die Einrichtung einer zentralen Sozialplanungsstelle mit entsprechenden wissenschaftlichen Fachkompetenzen werden die einzelnen Fachplanungen jedoch bei der Aufbereitung der Daten unterstützt, wodurch ihnen „[...] ein ganzer Teil der Arbeit [...] genommen“ (I_5, Abs. 110) worden sei. Außerdem bietet die heterogene Ausgangssituation laut einem Kreis auch die Chance, voneinander zu lernen. So wurde die Herausforderung unterschiedlich definierter Sozialraumgrenzen beispielsweise so gelöst, dass die bereits bestehenden Sozialräume einer Stadt im ersten kreisweiten Sozialbericht mit betrachtet und abgebildet werden (vgl. I_21, Abs. 102). Die Akteur_innen einer Stadt sehen es als sinnvoll an, gewisse Themenfelder noch einmal im kreisweiten Vergleich zu betrachten, um Wechselwirkungen und neue Schwerpunkte sichtbar zu machen (vgl. I_21, Abs. 102).

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Vor dem ersten Sozialbericht bestehen Unsicherheiten, wie mit möglicherweise negativen Ergebnissen umgegangen wird.

Während der Erstellungsphase des ersten kreisweiten Sozialberichts befürchteten einige interviewte Personen, dass mit dem fertigen Sozialbericht nicht transparent umgegangen werden könne, wenn dieser Ergebnisse beinhaltet, die sich für einzelne Kommunen negativ auswirken können.

„Weil die Krux an dieser ganzen Sache sehe ich dann, wenn Ergebnisse herauskommen, die eine Kommune nicht hören will, weil sie in ein Gesamtkonstrukt irgendwie nicht reinpassen. Und dann sind die Daten falsch erfasst oder dann wird der Prozess nicht weitergemacht, es wird verschleppt und das Ding verläuft im Sande. Das ist die Gefahr die ich dabei sehe, wenn etwas rauskommt, was man nicht hören möchte“ (I_6, Abs. 163).

Auch die Kommunen berichteten, dass durch die Veröffentlichung des Sozialberichts Problemlagen zutage treten können, die möglicherweise schon vorab bekannt waren, im Zuge der statistischen Belegung jedoch neue Forderungen mit sich bringen (vgl. I_13, Abs. 19). Es bestehe eine Angst davor, dass Sozialräume aus ihrem Gebiet als belastet definiert werden und dadurch neue Konfliktpotenziale entstehen oder sie die Problemlagen nicht bewältigen können – insgesamt sei jedoch eine gemeinsame zielgerichtete Steuerung erreicht worden (vgl. I_4, Abs. 84; I_9, Abs. 107; I_13, Abs. 77; I_16, Abs. 13).

Damit der kreisweite Sozialbericht von allen kreisangehörigen Kommunen akzeptiert wird, sollen diese ein wesentliches Mitspracherecht bezüglich der Schwerpunktsetzung, Datenerhebung und -auswertung des Sozialberichts sowie der Ergebnisinterpretation erhalten.

Der kreisweite Sozialbericht wird von den Kommunen als eine Art Dienstleistung des Kreises angesehen und ihnen sei es wichtig, Schwerpunkte zu setzen und die Datenabfrage und Auswertung dahingehend mitgestalten zu können (vgl. I_26, Abs. 42; I_27, Abs. 51). Daher müsse mit den Kommunen über die Inhalte und die Art der Darstellung im Sozialbericht ein frühzeitiger Abstimmungsprozess stattfinden, für den ausreichend Zeit zur Verfügung stehen muss (vgl. I_23, Abs. 62; I_30, vgl. I_26, Abs. 10; I_28, Abs. 89). Vorab sei zu klären, wer welche Rolle im Umgang mit den Berichtsergebnissen einnehmen wird – wer beispielsweise die Interpretation der Ergebnisse vornimmt und wer Handlungsempfehlungen aussprechen darf (vgl. I_36, Abs. 114). Idealerweise wird im Beschluss zur Implementierung der kreisweiten Sozialplanung nicht nur festgeschrieben, dass ein Sozialbericht erstellt wird, sondern auch, dass dieser nach der Erstellung veröffentlicht wird (vgl. I_30, Abs. 227).

Als weitere Möglichkeiten, die Akzeptanz des ersten Sozialberichts zu erhöhen, wurde vorgeschlagen, sensibel mit den erhobenen Daten umzugehen und zu betonen, dass eine direkte Vergleichbarkeit zwischen Kommunen nur eingeschränkt möglich sei, da sich die Rahmenbedingungen interkommunal deutlich voneinander unterscheiden (vgl. I_22, Abs. 49). Zudem wurde der Wunsch genannt, Sozialräume nicht nur im kreisweiten Vergleich zu bewerten und dementsprechend Maßnahmen zu ergreifen, sondern auch die im Kreismittel weniger belasteten Sozial-

räume genauer zu analysieren und zu unterstützen (vgl. I_15, Abs. 95, 107). Es sei wichtig, innerhalb des Prozesses mit den weiteren Teilschritten der Sozialplanung flexibel auf die Ergebnisse reagieren zu können (vgl. I_15, Abs. 105; I_16, Abs. 75).

Die Datengewinnung, die Datenverarbeitung und der Datenschutz im Rahmen des kreisweiten Sozialmonitorings ist die am häufigsten thematisierte Herausforderung aus Sicht der Interviewten.

Insgesamt wurde in allen Interviews etwa an 150 Stellen berichtet, dass Umsetzungsprobleme hinsichtlich der Datengewinnung, der Datenverarbeitung und des Datenschutzes im Rahmen der Erstellung des kreisweiten Sozialberichts aufgetreten sind. Somit ist der Umgang mit Daten die mit Abstand am häufigsten thematisierte Herausforderung bei den Involvierten der Sozialplanung sowohl auf Kreis- als auch auf kommunaler Ebene.

Die Datenbeschaffung und -aufbereitung gestalten sich als schwierig – insbesondere aufgrund der angestrebten kleinräumigen Abbildung der Daten.

Die Datenbeschaffung und Datenaufbereitung stellen große Herausforderungen für die Akteur_innen der Sozialplanung dar. Fragen zur Datenbeschaffung und zu damit verbundenen Problemen wurden von vielen Gebietskörperschaften auch an die Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung herangetragen:

Was „[...] ein schwieriges Thema ist, ist tatsächlich das Datenthema. Dieses ist mit Datenschutzfragen verbunden, mit technischen Fragen verbunden, welche Fachanwendungen verwendet werden – das ist ja mitunter auch unterschiedlich in den kreisangehörigen Kommunen: Die einen setzen im Jugendamt das Programm ein die anderen ein ganz anderes. Oder wie kann ein Zugang zu SGB II Daten gelingen, die wiederum nur über die Bundesagentur zu erhalten sind, also da kann man sich relativ lange mit aufhalten. Das ist schon sehr kompliziert und schwierig“ (I_36, Abs. 113).

Es gilt daher laut einer Fachkraft für Sozialplanung, gut zu planen, wie man an die Daten – beispielsweise Einwohnermeldedaten – herankomme, um nicht durch unvorhergesehene Einschränkungen den Fortschritt des Projekts zu behindern (vgl. I_7, Abs. 137). Teilweise werden Daten von externen Dienstleister_innen bezogen. In einem Kreis wurde in Bezug auf den Abruf von Einwohnermeldedaten ein von den Kommunen gemeinsam genutzter IT-Dienstleister in Anspruch genommen, der nach dem Einverständnis aller Kommunen die aufbereiteten Daten an den Kreis weiterleiten konnte (vgl. I_21, Abs. 46).

Die Fachkräfte der kreisweiten Sozialplanung seien bei der Datenbeschaffung auch auf die Unterstützung der einzelnen Ämter, Kommunen und Träger angewiesen. Da der Prozess teilweise sehr zeitaufwendig sei und in vielen Fällen mit dem Start der Implementierung einer Sozialplanung keine Stellenaufstockung oder Freistellung verbunden gewesen sei, fehlten den Fachamtsmitarbeitenden (sowohl auf kommunaler als auch auf Kreisebene) zum Teil die dafür notwendigen Ressourcen (vgl. I_5, Abs. 106; I_15, Abs. 150). In diesem Fall wurde es als „Erleichterung“

(I_5, Abs. 106) empfunden, dass die Sozialplanungsstelle die Fachressorts bei der Datenerfassung unterstützt. Teilweise mussten verschiedene Beteiligte jedoch erst von der Sinnhaftigkeit überzeugt werden, einzelne Datensätze noch einmal händisch nachträglich zu bearbeiten, damit diese für die Sozialplanung genutzt werden können.

Ein weiteres Problem bei der Datenbeschaffung sei, dass nicht alle gewünschten Daten bereits systematisch erhoben werden oder zur Verfügung stehen und eine eigens initiierte Erhebung aufgrund des engen Zeitplans und begrenzter Ressourcen nicht immer möglich ist (vgl. I_22, Abs. 63). Zudem nannten die Kommunen eines Kreises als Herausforderung, dass die Ergebnisse des Sozialberichts für die Teilplanungen teilweise nicht detailliert genug und die Daten nicht ausreichend kleinräumig erhoben bzw. sozialräumlich abgebildet worden seien, da die Datenbeschaffung lediglich durch eine Person durchgeführt wurde (vgl. I_12, Abs. 2; I_13, Abs. 187; I_15, Abs. 65, 148; I_32, Abs. 22). Auch sei die Datenvergleichbarkeit und damit die Interpretation beispielsweise durch unterschiedliche Zeiträume der Erhebung nicht immer gegeben oder werde durch ‚statistische Stolpersteine‘, wie beispielsweise durch kurzfristige Zuwanderung, in ihrer Aussagekraft hinfällig (vgl. I_13, Abs. 15; I_28, Abs. 39, 65, 89). Für die Politik müssen die Daten noch weiter interpretiert und abgebildet werden – auch unter Beteiligung der Bürgerschaft, um die Bedeutsamkeit sozialplanerischer Maßnahmen zu steigern (vgl. I_15, Abs. 67, 95).

Innerhalb der Auswertung der Daten bestehe in einem Kreis die Schwierigkeit, dass statistische Problemlagen abgebildet wurden, die aber von den Kommunen nicht zwangsläufig als problematisch eingestuft werden – so beispielsweise der Fortzug älterer Menschen vom Land in die Stadt (vgl. I_11, Abs. 15, 194; I_15, Abs. 95). Als Lösung hierfür wurde der erneute Austausch über die Interpretation und den Umgang mit den Daten in einer Fachplanungskonferenz gefunden. Aufgrund der problembehafteten Datenbeschaffung wurde von beiden Untersuchungsregionen zudem der Austausch mit der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung gesucht. Ein Kreis recherchierte unter anderem auch nach Best-Practice-Beispielen auf Landesebene, die einen besseren Umgang mit dem vorliegenden Datenproblem gefunden haben (vgl. I_21, Abs. 44).

Die bisher genutzten heterogenen Datenerhebungssysteme, Erhebungszeiträume, Gebietszuschnitte und Dateninhalte müssen im gesamten Kreisgebiet miteinander kompatibel gestaltet werden, um belastbare und vielschichtige Analysen vornehmen zu können.

Viele Beteiligte (z. B. Ressorts, Kommunen oder Träger) erhoben bereits vor der Implementierung der Sozialplanung bestimmte Daten über die Bevölkerung. Mit dem Ziel, über das gesamte Kreisgebiet Aussagen treffen zu können, müsse jedoch ein gemeinsames System der Datenerhebung etabliert werden, damit die Daten sozialräumlich eindeutig zugeordnet werden können. Daten, die beispielsweise nach Postleitzahl, nach Kommune oder institutionsbezogen erhoben wurden, müssen für die kleinräumige Datenanalyse auf die jeweils festgelegten Gebietseinheiten heruntergebrochen werden. Dieser Prozess wurde auch durch die heterogenen Größen der

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

kreisangehörigen Kommunen problematisiert (vgl. I_20, Abs. 105). Da in den einzelnen Kommunen sowie auch in den verschiedenen Ämtern häufig verschiedene Softwares zur Datenerhebung verwendet werden, wird die Zusammenfassung zu einem homogenen Datensatz zusätzlich erschwert (vgl. I_27, Abs. 93, 148). Es gilt, im ersten Schritt eine professionsübergreifend einheitliche Sprache zu finden (vgl. I_21, Abs. 58). So müssen sich die Involvierten beispielsweise zunächst auf einheitliche Definitionen von Personengruppen (beispielsweise ‚Migrant_innen‘) verständigen, um die Daten aus mehreren Ressorts miteinander in Verbindung setzen zu können. Dieser Prozess wurde von den interviewten Personen zum Teil als sehr zeitaufwendig beschrieben:

„Wir hatten immer so die Idee, hinter jedem Computerprogramm liegt eine Datentabelle, die kann man dann exportieren und auswerten. Aber das war eigentlich nie der Fall oder zumindest ganz selten. Also es war dann wirklich, dass die in den Kommunen vor Ort vieles händisch auswerten mussten. Teilweise mussten Tabellen auch erst neu erstellt werden. Das war schwierig“ (I_7, Abs. 54).

„Ich glaube, ich habe alleine die Daten für das Außenregister siebenmal in eine andere Form bringen müssen, damit es mit den verschiedenen Programmen konform geht. Diese verschiedenen Programme und Gesetzmäßigkeiten, nach denen ausgewertet wird“ (I_21, Abs. 126).

Es sei davon auszugehen, dass bei den zukünftigen Datenerfassungen ein verringerter Arbeitsaufwand entsteht, da Begriffsdefinitionen nicht jedes Mal neu verhandelt werden müssen und die Abläufe der Datenerfassung im Rahmen des ersten Sozialberichts teilweise verbessert und automatisiert werden konnten (vgl. I_17, Abs. 169). So wurde beispielsweise ein Programm erstellt, das eine Adresse direkt dem Sozialraum zuordnet und somit die Erfassung erleichtert (vgl. I_7, Abs. 144). Von einer Person wird dieser Prozess der Datenbeschaffung als „absolut kritischste[r] Erfolgsfaktor“ (I_19, Abs. 102) beschrieben. Bei erfolgreicher Bewältigung werden jedoch auch die Kommunen, die ihre Daten an die kreisweiten Anforderungen angepasst haben, ihre eigene Datenerhebung und -auswertung verbessern, sodass eine „Win-win-Situation“ (I_19, Abs. 102) entstehe. Dennoch besteht teilweise noch die Sorge bei den Kommunen, dass mit der Datenbeschaffung im Rahmen der Sozialplanung ein erheblich höherer Arbeitsaufwand verbunden ist (vgl. I_14, Abs. 260; I_17, Abs. 165; I_28, Abs. 89).

Neben inhaltlichen und technischen Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen den Beteiligten spielt auch die zeitliche Dimension der Daten eine Rolle. Insbesondere, wenn die Daten externer Organisationen (z. B. von IT.NRW oder der Bundesagentur für Arbeit) mit den innerhalb des Kreises erhobenen Daten zusammengeführt werden sollen, ergeben sich Differenzen bezüglich des Erhebungszeitraums. So seien bestimmte Daten nur zu bestimmten Stichtagen und nach einer mehrmonatigen Sperrfrist erhältlich (vgl. I_5, Abs. 46). Zudem wurde geäußert, dass sich die Daten teilweise so schnell verändern, dass die darauf angepassten Maßnahmen, die erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung umgesetzt werden, womöglich nicht mehr den aktuellen Bedarf decken können, wie zum Beispiel hinsichtlich geflüchteter Menschen (vgl. I_21, Abs. 58).

Um den Datenschutz zu wahren, muss gegebenenfalls auf bestimmte Darstellungen von Daten verzichtet werden.

Mit der kleinräumigen Datenerhebung und Auswertung ging die Herausforderung einher, dass auch bei Gebieten mit wenigen Bewohner_innen die Daten der Bevölkerung geschützt werden müssen, sodass kein Rückschluss auf konkrete Einzelfälle möglich ist.

„Wir haben viele Gespräche auch mit unseren behördlichen Datenschutzbeauftragten geführt, weil immer die Befürchtung besteht, man könnte ja Personen identifizieren. Also es gibt ja intern schon immer eine Datenschutzregel, mit denen zum Beispiel das Katasteramt gearbeitet hat. Aber die haben dann gesagt, für eine Sozialplanung braucht man eine schärfere Datenschutzrichtlinie, weil man verschiedene Kennzahlen auch kombiniert. Da saßen wir lange dran und haben das erarbeitet“ (I_7, Abs. 54).

Bestimmte Daten dürfen für den Sozialbericht nicht verwendet werden, da sie eindeutig zugeordnet werden können – beispielsweise wenn es nur einen Pflegedienst in der Kommune gibt, die Anzahl an Einzelfallhilfen des Jugendamts in einem Sozialraum sehr gering ist oder man die Daten des Versorgungsamtes zu Menschen mit Schwerbehindertenausweis bezüglich der Merkmale betrachtet (vgl. I_21, Abs. 58; I_5, Abs. 68; I_6, Abs. 76). In den Interviews wurde daher von einem „Dilemma“ (I_6, Abs. 76) gesprochen: Einerseits bestehe der Anspruch, die einzelnen Sozialräume möglichst detailliert zu analysieren, um passgenaue Maßnahmen ableiten zu können. Andererseits müsse jederzeit gewährleistet werden, dass keine Rückschlüsse auf einzelne Personen oder Haushalte gezogen werden können. Deshalb wurde in manchen Fällen zugunsten des Datenschutzes auf eine Analyse bestimmter Daten verzichtet.

In beiden Untersuchungsgebieten kam es zu Schwierigkeiten beim Bezug von Daten der Bundesagentur für Arbeit.

In beiden Untersuchungsregionen wurde mehrfach geäußert, dass es äußerst schwierig sei, Daten der Bundesagentur für Arbeit zu beziehen. Die Weitergabe von Daten bzw. die Datenauswertungen des Jobcenters seien aufgrund der Datenschutzregelungen der Bundesagentur für Arbeit nur in einem sehr begrenzten Rahmen möglich. In einem Kreis fand daher eine Einigung auf die folgende Regelung statt: Das Jobcenter teile dem Kreis lediglich eine grobe Einschätzung zu den bisher erhobenen Daten mit, um die Datenschutzregelungen durch die vermiedene Aushängung von Daten einhalten zu können. Dabei wurden eigene Kategorien entwickelt, nach denen die einzelnen Sozialräume bewertet werden (vgl. I_9, Abs. 51).

In dem anderen Kreis bestand ein großer Stolperstein darin, dass einzelne Kommunen bereits Verträge mit der Bundesagentur für Arbeit über die Lieferung von SGB-II-Daten geschlossen hatten. Dies hatte zur Folge, dass der Kreis keine Daten für die gesamte Gebietskörperschaft abrufen konnte. So mussten schließlich alle Kommunen in diesem Kreis Einzelverträge mit der Bundesagentur für Arbeit schließen, was eine deutlich höhere finanzielle, zeitliche und organisatorische Belastung darstellt als *ein* kreisweiter Gesamtvertrag (vgl. I_21, Abs. 42). Die Verträge waren jedoch aufgrund von Veränderungen bei der Bundesagentur für Arbeit auf den ersten

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Berichtszeitraum begrenzt, sodass für den folgenden Berichtszeitraum eine neue Lösung gesucht werde (vgl. I_21, Abs. 42; I_23, Abs. 69-70; I_30, Abs. 211).

Insgesamt zeigte sich in den Interviews ein großer Unmut über die Schwierigkeit, Daten von der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu erhalten:

„Also der größte Stolperstein war die Datenbeschaffung bei der Bundesagentur für Arbeit, dass das so kompliziert ist und die nicht in der Lage sind, flexibel auf unterschiedliche Kreissituationen zu reagieren, ist ein generelles BA-Thema. Ich finde, die Inflexibilität dieser Organisation ist immer wieder erschütternd“ (I_22, Abs. 43).

Auch die Kooperationsverträge mit anderen Maßnahmenträgern zur Datenbeschaffung stellen aufgrund von komplexen Organisationsstrukturen teilweise eine große Herausforderung dar (vgl. I_13, Abs. 132; I_16, Abs. 113).

Eine abgeschottete Statistikstelle in der Kreisverwaltung kann den Datenverarbeitungsprozess erleichtern.

In beiden Untersuchungsregionen wurde überlegt, ob zur Behebung des Datenbeschaffungsproblems eine abgeschottete Statistikstelle in der Kreisverwaltung einrichtet werden soll (vgl. I_1, Abs. 43; I_21, Abs. 42). Eine abgeschottete Statistikstelle habe den Vorteil, auch Einzelangaben (bspw. aus dem Zensus 2011) erhalten zu können und nicht ausschließlich auf die Auswertungen der Statistischen Landesämter angewiesen zu sein. „Zum gesetzlichen Pflichtprogramm des Zensus von Seiten der Landesämter gehört nur die Ergebnisbereitstellung bis zur Gemeindeebene“ (Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2009, S. 5). Für den Erhalt von Einzeldaten auf Sozialraumebene müsse eine abgeschottete Statistikstelle tätig werden; die interviewten Personen erhoffen sich davon eine große Erleichterung im Datenaufbereitungs- und Datenanalyseprozess.

Damit eine abgeschottete Statistikstelle aufgebaut werden darf, müssen jedoch zahlreiche, strenge datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen erfüllt werden (beispielsweise räumliche, organisatorische und personelle Abschottung der Stelle von den übrigen Organen der Kreisverwaltung), weshalb zum Zeitpunkt der Interviews (erstes Quartal 2017) in beiden Untersuchungsgebieten noch keine derartige Stelle eingerichtet werden konnte. Die Kommunen, die selber eine abgeschottete Statistikstelle besitzen, stellten jedoch ihre Vorteile deutlich in den Vordergrund (vgl. I_28, Abs. 113; I_15, Abs. 20, 147).

Die Umsetzung einer integrierten Sozialplanung erfordert die Bereitstellung finanzieller Mittel und personeller Ressourcen sowohl auf der Kreis- als auch auf der kommunalen Ebene.

Trotz der Überzeugung der relevanten Akteur_innen vom Nutzen der Sozialplanung ergaben sich Prozessschwierigkeiten, die mit finanziellen Engpässen und mangelnden personellen Ressourcen des Kreises zusammenhingen. Die Kreise stehen oftmals unter Druck, da die Kommunen trotz der knappen Ressourcen Leistungen einfordern (vgl. I_1, Abs. 20-22). Daher sah es ein Kreis als notwendig an, eine zweite Stelle mit sozialplanerischen Kompetenzen zu besetzen. Durch

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

eine vorhandene Vertretungsregelung der Sozialplanungsstelle werde die Beständigkeit der kreisweiten Sozialplanung verstärkt (vgl. I_3, Abs. 114; I_1, Abs. 22). Die wissenschaftliche Ausrichtung der Stelle solle zudem zur Behebung des bisher unzureichenden Datenverarbeitungsverfahrens, zur Generierung von belastbaren und aussagekräftigen Pflegedaten sowie zur Entwicklung eines Auswertungstools beitragen und somit die Stabsstelle Sozialplanung entlasten (vgl. I_3, Abs. 39).

Durch die tiefenscharfe Analyse der Sozialräume im Kreisgebiet werden Handlungsbedarfe sichtbar, was höhere Investitionen – insbesondere aufseiten der Kommunen – erfordern kann.

Die Implementierung der kreisweiten Sozialplanung ist als Solidarkonzept angelegt. So beteiligen sich alle Kommunen über die Kreisumlage an der Finanzierung der Sozialplanungsstellen – unabhängig davon, wie sehr sie von einer solchen Planung profitieren. Dies impliziere für die Initiator_innen der kreisweiten Sozialplanung einen hohen Überzeugungsaufwand – insbesondere für die Dezernent_innen und die Verwaltungsleitung (vgl. I_1, Abs. 60). Die Auswirkungen der Sozialplanung werden darüber hinaus durch eventuell erhöhte kommunale Sozialaufwendungen finanziell für die Kommunen spürbar, die als Konsequenz von objektiv identifizierten Bedarfslagen in bestimmten Sozialräumen notwendig werden können (vgl. I_6, Abs. 140). Zudem seien beispielsweise durch verschiedene Altersstrukturen in den einzelnen Kommunen auch unterschiedlich hohe Steuereinnahmen zu verzeichnen und das monetäre Budget und damit einhergehende Handlungsmöglichkeiten weichen stark voneinander ab (vgl. I_11, Abs. 178). Wenn die Kommunen nicht über die für die Maßnahmenumsetzung notwendigen Ressourcen verfügen, könne man zwar versuchen, die Maßnahmen über eine andere Kostenstelle zu finanzieren, aber „[w]enn zum Beispiel kein Geld da ist, dann sind uns irgendwann auch die Hände gebunden“ (I_7, Abs. 135). Dies ist insbesondere eine Schwierigkeit, wenn durch den Sozialbericht Handlungsfelder zutage treten, für die es dringend einer Maßnahmenplanung bedarf (vgl. I_26, Abs. 100). Der Kreis könne eine Maßnahmenumsetzung auf kommunaler Ebene infolge der Bedarfserhebung beispielsweise bei fehlender Motivation oder zu geringen finanziellen Ressourcen nicht garantieren (vgl. I_7, Abs. 135).

Die Finanzierungsstrukturen sind bei einer kreisweiten Sozialplanung deutlich komplexer als bei einem kommunalen Sozialplanungsvorhaben.

Die Verantwortung für die verschiedenen Aufgaben im Kontext der Sozialplanung ist in einem Kreis nicht in *einem* Budget verankert, sondern es bestehen unterschiedliche Zuständigkeiten hinsichtlich der Finanzierungsaufgaben. Daher sei es schwieriger, im kreisweiten Raum eine Sozialplanung aufzulegen als innerhalb einer Kommune (vgl. I_4, Abs. 25). Es könne Konkurrenz zwischen den einzelnen Kommunen entstehen, wenn Gelder ungleich verteilt werden oder kleinere Kommunen aufgrund personeller Ressourcen oder eingeschränkter Handlungsfelder nicht in gleichem Umfang tätig werden können wie größere (vgl. I_11, Abs. 190; I_14, Abs. 16; I_15, Abs. 25; I_26, Abs. 101). Um nicht nur auf freiwilliges Engagement zu bauen, wird laut den Kommunen die Bereitstellung und reformierte Zuordnung von Geldern durch den Kreis notwendig

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

(vgl. I_11, Abs. 200; I_13, Abs. 169; I_16, Abs. 169; I_26, Abs. 100). Auch wünschen sich die Kommunen, dass sie eigenverantwortlich die Möglichkeit erhalten, durch eine noch kleinräumigere Analyse die eigenen Sozialräume mit erhöhtem Handlungsbedarf zu identifizieren, und hierfür finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt bekommen (vgl. I_11, Abs. 200; I_16, Abs. 166; I_26, Abs. 100).

Die Evaluation und Erfolgsmessung der Sozialplanung gestaltet sich aufgrund komplexer Wirkfaktoren schwierig und wurde in beiden Untersuchungsregionen bisher kaum realisiert.

Hinsichtlich der Evaluation der kreisweiten Sozialplanung treten laut den Interviewpartner_innen weitere Herausforderungen auf. Die Messung von Wirkungen bzw. das Treffen von Aussagen zur Wirksamkeit sei nur sehr schwer umzusetzen (vgl. I_1, Abs. 43). So könne man beispielsweise zwar feststellen, inwiefern sich Fallzahlen und Kosten im Laufe des Prozesses verändert haben, man könne jedoch keine Aussage darüber treffen, ob dies nicht auch ohne die Sozialplanung der Fall gewesen wäre (vgl. I_4, Abs. 22). Zudem sei die Effektivität präventiver Maßnahmen nur schwer zu belegen, da die Wirkfaktoren sehr komplex sind und sich die Wirkung womöglich erst nach mehreren Jahren einstellt, sodass kurzfristige Erfolgsmessungen wenig Aussagekraft besitzen (vgl. I_19, Abs. 149; I_25, Abs. 151).

Im Rahmen der entsprechenden Gegebenheiten vor Ort sei es demnach lediglich möglich, bestimmte Teilprozesse der Sozialplanung zu evaluieren. Erst dann werden sich wiederum neue Herausforderungen zeigen (vgl. I_1, Abs. 43). Zur Nachvollziehbarkeit des Prozesses der Sozialplanung werde beispielsweise durch die Fachkräfte der Sozialplanung auf Kreisebene ein Handbuch erstellt, das die einzelnen Schritte, insbesondere zum Aufbau des Datenmodells und der Verrechnungsparameter, dokumentiert (vgl. I_1, Abs. 22). Darüber hinaus wurden noch keine weiteren Überlegungen hinsichtlich des Qualitätsmanagements und der Auswahl von Evaluationsinstrumenten getroffen (vgl. I_19, Abs. 143; I_25, Abs. 153).

4.4 Evaluationsdimension: Produkt

Die Evaluationsdimension *Produkt* beinhaltet die Auswirkungen im Sinne von Zwischenschritten des Aufbaus einer wirkungsvollen Armutsbekämpfung im Rahmen der Implementierung einer integrierten strategischen Sozialplanung in Kreisen. Dabei geht es beispielsweise um den Nutzen für die verschiedenen Stakeholder und Adressat_innen, mögliche negative Auswirkungen, die nachhaltige Etablierung von Strukturen und Konzepten sowie die Schaffung einer Planungsgrundlage in Form des Sozialberichts.

Die zentralen Erkenntnisse aus den Interviews werden in diesem Kapitel in den folgenden Abschnitten dargestellt:

- der Sozialbericht,
- die Auswirkungen der Sozialplanung,

- die Nachhaltigkeit.

4.4.1 Sozialbericht

Der kreisweite Sozialbericht ist ein wichtiges Produkt der Implementierung einer integrierten Sozialplanung, da durch ihn eine valide und objektive Planungsgrundlage geschaffen wird. Hierbei werden auf Kreisebene alle sozialräumlichen Daten für das gesamte Gebiet gebündelt, was auch eine Arbeitserleichterung für die einzelnen Fachbereiche bedeute (vgl. I_5, Abs. 46). Die reine Sammlung und Betrachtung der Daten habe jedoch zunächst keine Auswirkung auf die Arbeit in den Kommunen und verändere die Gewichtung der Maßnahmen von reaktiv zu präventiv nicht wesentlich (vgl. I_26, Abs. 108; I_28, Abs. 61). Um konkrete Handlungen ableiten zu können, sei eine strukturierte Datenabfrage sowie Zusammenführung, Verdichtung und genaue Analyse notwendig (vgl. I_13, Abs. 21; I_26, Abs. 42). Basierend auf der differenzierten sozialräumlichen Datenanalyse können Sozialräume mit erhöhtem Handlungsbedarf identifiziert sowie integrierte Handlungskonzepte erstellt werden, um zusätzlich auch eine Basis für die Beantragung von Fördermitteln zu erhalten (vgl. I_11, Abs. 11; I_12, Abs. 61; I_14, Abs. 153; I_27, Abs. 25; I_28, Abs. 63). Zudem werde durch die Ergebnisse des Sozialberichts ein gewisser Druck auf die Beteiligten ausgeübt, sich mit den zutage getretenen Zusammenhängen auseinanderzusetzen und Konsequenzen folgen zu lassen (vgl. I_26, Abs. 42, 133).

Bei der Erstellung des Sozialberichts müssen zahlreiche Akteur_innen beteiligt werden, die Verantwortung für das Verfassen des Berichts obliegt jedoch dem Kreis.

Für die Erstellung des Sozialberichts seien zunächst demografische und sozioökonomische Basisdaten erfasst sowie von den Steuerungsgremien, in denen auch kommunale Entscheider_innen sitzen, Schwerpunkte ausgewählt worden, die sich oftmals an den Förderprogrammen und bestehenden Querschnittsthemen orientieren – beispielsweise Familie, Kindheit und Jugend, Integration und Inklusion, Daseinsvorsorge, Pflege und Gesundheit (vgl. I_21, Abs. 52, 102; I_23, Abs. 103; I_1, Abs. 29-31; I_27, Abs. 126). Die zu erhebenden Indikatoren wurden daraus abgeleitet und teilweise auch in andere bestehende Indikatorsätze übernommen, um eine solide Datenbasis zu erhalten (vgl. I_19, Abs. 39; I_21, Abs. 52; I_22, Abs. 63). Zudem müsse während der Bestimmung der Sozialräume und der Erstellung von Sozialraumprofilen mit den Kommunen genau abgestimmt werden, welche Daten woher bezogen werden und wie diese abgebildet und veröffentlicht werden sollen (vgl. I_1, Abs. 95; I_21, Abs. 84; I_22, Abs. 41; I_23, Abs. 62; I_27, Abs. 156; I_26, Abs. 10). In den Untersuchungsregionen bündele der Kreis die teilweise schon bestehenden Datensätze der Kommunen und unterstütze diese längerfristig bei der Erhebung (vgl. I_26, Abs. 147). Zudem sei die Erstellung von lokalen Steckbriefen anzuraten, um für die Kommunen neben dem kreisweiten Vergleich auch Abweichungen von den kommunalen Mittelwerten herausstellen zu können (vgl. I_30, Abs. 93).

Verträge mit der Bundesagentur für Arbeit, die zum Teil ein Geoinformationssystem nutzt, sowie mögliche Kooperationen mit Hochschulen seien an dieser Stelle auch zu bedenken (vgl. I_23,

Abs. 60; I_9, Abs. 71). Zudem müsse die Interpretation der Ergebnisse mit den Kommunen gemeinsam erfolgen (vgl. I_22, Abs. 77). Hierbei sei auch der Abgleich mit den bereits bestehenden Angeboten in den Sozialräumen sinnvoll (vgl. I_5, Abs. 28). Um die Ergebnisse anschließend nutzbar zu machen, sei die Veröffentlichung des Sozialberichtes und die Bereitschaft der Kommunen, darauf zu reagieren und die Ressourcensteuerung dementsprechend anzupassen, wünschenswert (vgl. I_4, Abs. 10; I_30, Abs. 227-228).

Insgesamt werde mit den oben genannten Schritten ein Rahmen geschaffen, der das Monitoring und die Sozialberichterstattung in Zukunft erleichtern soll (vgl. I_21, Abs. 60; I_23, Abs. 38). Der Sozialbericht solle etwa alle zwei bis drei Jahre fortgeschrieben werden, da sich in diesem Zeitraum bereits Veränderungen ergeben können (vgl. I_22, Abs. 159; I_1, Abs. 68; I_7, Abs. 62; I_14, Abs. 213). Der Sozialbericht diene den Kommunen als Grundlage, die teilweise nicht ausreichende Ressourcen für die eigene Datenerhebung haben, an einigen Stellen aber auch noch eine kleinräumigere Fortschreibung vornehmen (vgl. I_30, Abs. 235; I_1, Abs. 39; I_25, Abs. 63-64).

Eine durchdachte Veröffentlichungsstrategie ist notwendig, damit die Ergebnisse des Sozialberichts von den Stakeholdern und Bürger_innen verstanden und angenommen werden können.

Der kreisweite Sozialbericht und die darin enthaltenen Daten zu Sozialräumen mit erhöhtem Handlungsbedarf werden in den Kommunen zunächst den Ausschüssen vorgelegt, um danach im Rat verabschiedet zu werden (vgl. I_36, Abs. 169; I_12, Abs. 108; I_16, Abs. 34; I_25, Abs. 85; I_26, Abs. 88). Daraus können sich anschließend Konferenzen und Arbeitskreise zu den identifizierten Handlungsbedarfen entwickeln, an denen auch Bürger_innen beteiligt werden (vgl. I_12, Abs. 109; I_14, Abs. 104).

Die öffentliche Kommunikation des Sozialberichts – beispielsweise über die Homepage der Kommunen – sei noch nicht ganz geklärt, aber gleichzeitig erforderlich, um die Bürgerschaft und andere Stakeholder über die Ergebnisse zu informieren, diese zu erklären und die Notwendigkeit einer integrierten Sozialplanung darzustellen (vgl. I_14, Abs. 104; I_16, Abs. 38; I_25, Abs. 85; I_27, Abs. 156). Gleichzeitig sei aber auch eine sensible Kommunikation notwendig, da insbesondere Gebiete mit erhöhtem Handlungsbedarf der Gefahr einer Stigmatisierung ausgesetzt seien und darüber hinaus ein Vergleich verschiedener Kommunen aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen nicht immer zielführend sei (vgl. I_19, Abs. 49; I_12, Abs. 116). In diesem Kontext erachten es viele Interviewpersonen als wichtig, die Herausgabe des Sozialberichts unmittelbar mit Handlungsempfehlungen zu koppeln, um einen Ausblick für die potenzielle Weiterentwicklung der identifizierten Sozialräume zu geben (vgl. I_4, Abs. 90; I_20, Abs. 38; I_12, Abs. 118; I_13, Abs. 37; I_25, Abs. 79). Auch Informationsveranstaltungen zur Vorstellung des Sozialberichts seien hilfreich, um die enthaltenen Ergebnisse kommentieren und erklären zu können (vgl. I_16, Abs. 34).

4.4.2 Auswirkungen der Sozialplanung

Auffällig ist, dass in den Interviews – sowohl auf kommunaler als auch auf Kreisebene – insbesondere Vorteile der Sozialplanung und positive Erwartungen und Auswirkungen thematisiert wurden. Negative Befürchtungen oder deren Bestätigung wurden in einer deutlich geringeren Anzahl von Interviewstellen identifiziert. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass das Sample ausschließlich Personen beinhaltete, die in den Prozess der Sozialplanung involviert waren. Durch den kontinuierlichen Aufklärungs- und Informationsprozess zu Beginn der Umsetzungsphase konnten negative Vorannahmen vermutlich bereits aus dem Weg geräumt und somit die Motivation aller Beteiligten und das Gelingen des Prozesses erheblich gesteigert werden (kognitive Dissonanzreduktion).

Die solide Planungsgrundlage, die mit dem ersten Sozialbericht gelegt wurde, ermöglicht die Planung von zielgerichteten und präventiven Maßnahmen.

Eine zentrale Motivation für zahlreiche Befragte, sich aktiv am Sozialplanungsprozess zu beteiligen, war die Erstellung des kleinräumigen und integrierten Sozialberichts als valide und objektive Planungsgrundlage. Durch den Sozialbericht seien teilweise unerwartete Phänomene zum Vorschein getreten, anhand derer bedarfsgerechte Konsequenzen abgeleitet werden können (vgl. I_36, Abs. 216; I_12, Abs. 87, 146; I_15, Abs. 65). Aufgrund der Datenlage könne der Einsatz von Ressourcen zielgesteuert angepasst sowie begründet werden (vgl. I_17, Abs. 105; I_24, Abs. 111).

In den integrierten Handlungskonzepten, die lokal für bestimmte Sozialräume entwickelt werden, können nutzerorientierte Angebote und (präventive) Maßnahmen geplant werden (vgl. I_1, Abs. 12, 18; I_4, Abs. 5; I_12, Abs. 146; I_23, Abs. 48; I_20, Abs. 11; I_25, Abs. 101; I_26, Abs. 42). Durch die Dezentralisierung und Diversifizierung des Maßnahmenangebots entstehen Synergieeffekte zwischen den Kommunen – das heißt Finanzstrukturen können umverteilt, Parallelprozesse vermieden und damit einhergehend ineffektive Angebote beendet werden (vgl. I_2, Abs. 79; I_6, Abs. 78; I_15, Abs. 148; I_16, Abs. 5, 25; I_26, Abs. 9).

In vielen Kommunen sei jedoch der konkrete Planungsprozess auf Grundlage des Sozialberichts noch nicht abgeschlossen, da sich dieser noch in der Entwicklung befindet (vgl. RBK_AGW, Abs. 67; I_11, Abs. 118; I_12, Abs. 56; I_13, Abs. 190; I_14, Abs. 211; I_15, Abs. 65; I_24, Abs. 96; I_25, Abs. 53). Dennoch sei viel Bereitschaft vorhanden, insbesondere bei negativen Ergebnissen systematische Konsequenzen folgen zu lassen, die auch präventiver Art sind (vgl. I_5, Abs. 58; I_12, Abs. 112; I_14, Abs. 211; I_15, Abs. 69). Zudem seien schon positive Auswirkungen auf die Bewusstseinschärfung für sozialplanerische Themen und die konzeptionelle Ausgestaltung erkennbar (vgl. I_12, Abs. 53-54; I_17, Abs. 161; I_25, Abs. 101).

Sozialplanung erfordert eine verstärkte Bürgerbeteiligung und ermöglicht dadurch eine erhöhte Identifikation der Bewohnerschaft mit den Planungsprozessen.

Die Partizipation von Bürger_innen sowie verwaltungsexternen Akteur_innen wurde als notwendig angesehen, um den wachsenden Herausforderungen im Sozialbereich begegnen zu können (vgl. I_1, Abs. 18). Auf Kreisebene finde die Bürgerbeteiligung häufig über die politischen Gremien und über die Wohlfahrtsverbände statt und sei stark von der Ausrichtung der Konzeption und der Angebote abhängig (vgl. I_10, Abs. 59-62; I_3, Abs. 27). Eine verstärkte Beteiligung von Bürger_innen in den Kommunen sei durch die Einführung der Sozialplanung in ersten Ansätzen vorhanden beziehungsweise werde weiterhin konzeptionell angestrebt; an einigen Stellen wurden beispielsweise bereits Sozialraumkonferenzen realisiert (vgl. I_11, Abs. 126; I_12, Abs. 109; I_13, Abs. 49; I_25, Abs. 118; I_26, Abs. 53; I_27, Abs. 25). Dies habe schon erste Erfolge erzielt:

„Wir haben auch in dem Beteiligungsprozess die Erfahrung gemacht, dass da auch viele Hinweise, Informationen und Input kam, wo man als Verwaltung oder Politik vielleicht gar nicht darüber nachgedacht hätte, sondern wirklich Dinge, die von Experten vor Ort dann da halt kommen“ (I_25, Abs. 118).

Wichtig sei auch, der politischen Öffentlichkeit regelmäßig die positiven Effekte und auch Schwierigkeiten der Sozialplanung zu spiegeln (vgl. I_30, Abs. 225; I_9, Abs. 135; I_4, Abs. 69, 72; I_20, Abs. 99). So habe es auf kommunaler Ebene an einigen Stellen Informationsveranstaltungen für Bürger_innen gegeben, die zunächst Konfliktpotenzial bargen, aber letztendlich eine höhere Akzeptanz für die Implementierung der integrierten Sozialplanung hervorriefen (vgl. I_13, Abs. 96; I_26, Abs. 53). Auch die Eigeninitiative der Bürger_innen für ehrenamtliches Engagement im Sozialraum sei damit gesteigert worden, was insbesondere im Hinblick auf den Fachkräftemangel von Nutzen sei (vgl. I_1, Abs. 18; I_13, Abs. 96; I_16, Abs. 85; I_26, Abs. 94). Insgesamt sei durch die Partizipation an Planungsprozessen auf kommunaler Ebene zusätzlich eine höhere Identifikation mit dem eigenen Lebensraum erkennbar (vgl. I_25, Abs. 118; I_26, Abs. 122).

Durch den Sozialplanungsprozess wurde die interdisziplinäre Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und Praxis intensiviert.

Eine weitere Auswirkung der Sozialplanung ist die verstärkte interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Politik und Praxis sowie zwischen den verschiedenen Fachbereichen – insbesondere durch Arbeitsgruppen, Fachplanungskonferenzen oder gemeinsame Veranstaltungen und die Entwicklung des integrierten Handlungskonzepts (vgl. I_20, Abs. 44; I_11, Abs. 116, 184; I_13, Abs. 117; I_16, Abs. 152; I_25, Abs. 105, 108; I_26, Abs. 68). Diese wird als hilfreich angesehen, um gemeinsame Absprachen auf inhaltlicher Ebene treffen zu können sowie ressortübergreifend Maßnahmen zu planen und durchzuführen (vgl. I_11, Abs. 184; I_16, Abs. 152; I_26, Abs. 19).

Zudem sei es für das langfristige Gelingen der Vernetzung von Kreis und Kommunen erforderlich, dass gemeinsam verbindliche und regelmäßig genutzte Kommunikationsstrukturen zwischen den verschiedenen Akteur_innen aufgebaut werden, an die sich alle halten (vgl. I_6, Abs. 167; I_1, Abs. 41; I_9, Abs. 102; I_11, Abs. 15). Es zeigte sich, dass die Akzeptanz von Prozessen höher ist, wenn die Beteiligten früh eingebunden werden und zu jedem Zeitpunkt die Möglichkeit haben, sich über den derzeitigen Stand des Vorhabens zu informieren (vgl. I_21, Abs. 122; I_1, Abs. 71). Insbesondere in der Abstimmung der Sozialräume fand ein intensiver Austausch zwischen der kommunalen und der Kreisebene statt (vgl. I_26, Abs. 10).

Neben der Koordination und Ausrichtung der vorhandenen Angebote und Leistungen an der zuvor erhobenen Bedarfssituation der Adressat_innen wurden auch durchzuführende Projekte als Anlass bzw. Grundlage für eine Kooperation mit anderen prozessrelevanten Akteur_innen verstanden (vgl. I_5, Abs. 12). Es wurde eine themenspezifische Vernetzung mit anderen Kreisen organisiert, um von den jeweils gesammelten Erfahrungen gemeinsam zu profitieren und einen Wissenstransfer anzuregen (vgl. I_23, Abs. 58; I_21, Abs. 114).

Der steigende Handlungsdruck für Investitionen im Sozialbereich, eine verstärkte Einmischung des Kreises in kommunale Angelegenheiten oder eine (vorübergehend) erhöhte Arbeitsbelastung werden als negative Auswirkungen der Sozialplanung wahrgenommen.

Laut der Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung treten manche Kommunen dem kreisweiten Sozialplanungsprozess eher skeptisch gegenüber (vgl. I_30, Abs. 82). Sie befürchten beispielsweise, dass „Datenfriedhöfe entstehen und Kirchturms-Politik nicht überwunden wird“ (I_24, Abs. 113), dass die Kreise zu viel Einfluss auf die Kommunen nehmen können oder dass im Rahmen des Sozialberichts Problemlagen sichtbar gemacht werden, die womöglich unmittelbare negative Auswirkungen für die Kommune haben (vgl. I_14, Abs. 174; I_26, Abs. 21).

Die Veröffentlichung von Negativergebnissen könne Konfliktpotenzial bergen, als unangenehm wahrgenommen werden und konkrete Forderungen nach Konsequenzen auslösen. Daher befürchteten zum Erhebungszeitpunkt mehrere Interviewpartner_innen auf Kreisebene, dass mit den Erkenntnissen der Sozialplanung möglicherweise nicht transparent umgegangen oder der Bericht nicht angenommen werden könnte (vgl. I_6, Abs. 17; I_4; I_7, Abs. 52; Abs. 18; I_22, Abs. 45). Laut den Kommunen entsteht ein gewisser Handlungsdruck, dem beispielsweise aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht immer Rechnung getragen werden könne (vgl. I_11, Abs. 172; I_13, Abs. 19-21; I_26, Abs. 125). Eine Person aus der Kreisebene äußerte jedoch auch, dass der transparente Umgang mit Schwierigkeiten das Potenzial dazu habe, dass sich Kommunen mit ähnlichen Problemlagen gegenseitig unterstützen, wenn sie feststellen: „Wir sind nicht die einzige Kommune, die so ein Problem hat“ (I_19, Abs. 90). Auf der anderen Seite könne jedoch auch Konkurrenz zwischen den Kommunen entstehen, da sich die Umgestaltung von Finanzierungsströmen an dem identifizierten Handlungsbedarf orientiert (vgl. I_36, Abs. 116, 216).

Für die übrigen Akteur_innen, die in den Prozess eingebunden sind, bedeutete die Implementierung der Sozialplanung eine erhöhte Arbeitsbelastung, der an den meisten Stellen jedoch nicht durch zusätzliche Stellenkontingente begegnet werden konnte (vgl. I_24, Abs. 11). Die kleinräumige und umfassende Datenerhebung erfordere auch die Mitarbeit der lokalen Leistungserbringer_innen, womit teilweise eine Umstellung bzw. Anpassung des organisationsinternen Datenerfassungs- und Aufbereitungswesens verbunden sei. „[...] Träger, für die das neu war, die tun sich erst einmal schwer damit“ (I_3, Abs. 153).

Eine weitere Befürchtung der Kommunen war, dass der angestoßene Prozess möglicherweise „im Sand verläuft“ (I_17, Abs. 140) und sich der erhöhte Arbeits- und Planungsaufwand daher als vergebens herausstellen könne. Eine Amtsleitung geht allerdings davon aus, dass sich der anfängliche Mehraufwand stark relativieren wird, wenn die Prozesse verstetigt und bestimmte Abläufe automatisiert worden seien (vgl. I_3, Abs. 153). Zudem wird der Arbeitsanteil laut einer kommunalen Interviewperson auch durch verschieden gewichtete Schwerpunktsetzungen beeinflusst (vgl. I_15, Abs. 81).

4.4.3 Nachhaltigkeit

In den Untersuchungsregionen geht mit der Implementierung einer kreisweiten Sozialplanung die Absicht einher, diese über den Förderzeitraum der Anschubfinanzierung hinaus zu verstetigen und die Planungsstrukturen für eine langfristige Nutzung zu etablieren (vgl. I_21, Abs. 50; I_7, Abs. 62; I_22, Abs. 159; I_23, Abs. 106). „Das kann nicht ein einmaliges Unterfangen sein. Dafür ist der Aufwand, den man als Grundkonstrukt hat, viel zu intensiv gewesen“ (I_20, Abs. 82).

Da die kreisweite Sozialplanung aufgrund einer fehlenden gesetzlichen Verankerung eine freiwillige Aufgabe ist und zudem den Einsatz von Zeit und Arbeit erfordert, sei sie von der Unterstützung des Kreistages abhängig und daher durch die Verschiebung politischer Mehrheiten beeinflussbar (vgl. I_22, Abs. 153; I_23, Abs. 144; I_4, Abs. 65; I_12, Abs. 200; I_14, Abs. 361). Gleichzeitig gehen einzelne Fachkräfte jedoch nicht davon aus, dass damit ein hohes Risiko für die Sozialplanung einhergehe, da die Entscheidung zur Einrichtung einer integrierten kreisweiten Sozialplanung von vielen Akteur_innen aus Verwaltung und Politik aufgrund von plausiblen Begründungszusammenhängen getragen und die Kontinuität des Prozesses durch die übrigen Beteiligten sichergestellt werde (vgl. I_4, Abs. 64-65; I_21, Abs. 120). Zudem gelten die Beschlüsse auch über die Zeit der Legislaturperiode eines Kreistags hinweg und der Fortbestand von Netzwerken werde durch die Verwaltung sichergestellt (vgl. I_14, Abs. 100, 362). Eine strukturelle Verortung der Sozialplanung in einem bestehenden Amt, die sich auch im Organigramm der Verwaltung wiederfindet, ist dafür laut einer Interviewperson auf kommunaler Ebene hilfreich, da eine Stabsstelle dem direkten Zugriff durch einen möglicherweise neuen Bürgermeister oder eine Bürgermeisterin unterliege (vgl. I_12, Abs. 202-206). Zudem wurde von den Kommunen angemerkt, dass durch den bereits laufenden Prozess und das Erkennen eines Nutzens der Sozialplanung schon das Fundament für die Akzeptanz und somit für ein nachhaltiges Bestehen gelegt sei (vgl. I_25, Abs. 162; I_26, Abs. 155; I_17, Abs. 238). Auf kommunaler Ebene sei das

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

Bestehen der Sozialplanung stärker von den Beschlüssen des Rates abhängig, die jedoch nicht zwangsläufig die Entscheidungen des Kreises beeinflussen (vgl. I_25, Abs. 159).

Um die genannten Risiken gering zu halten, wurden in beiden Untersuchungsregionen Überlegungen angestrengt sowie Vorkehrungen getroffen, die eine Nachhaltigkeit und strukturelle Verstetigung fördern.

Die Sozialplanungsstellen müssen dauerhaft in der Kreis- und Kommunalverwaltung eingerichtet werden und es muss zudem eine adäquate Vertretungsregelung gefunden werden, sofern die Stelle mit lediglich einer Fachkraft besetzt ist.

Mehrere Interviewpartner_innen auf Kreisebene waren der Ansicht, dass für einen nachhaltigen Bestand der Sozialplanung eine zentrale Stelle benötigt wird, die den Prozess „[...] organisatorisch und zeitlich nachhält. Und nur wenn es jemanden gibt, der das Rad immer wieder am Laufen hält und das Wasser an das Mühlrad bringt, nur dann wurde so ein Prozess nachhaltig implementiert“ (I_6, Abs. 153). In beiden Untersuchungsregionen wurden die Sozialplanungsstellen unbefristet eingerichtet (vgl. I_22, Abs. 155; I_1, Abs. 68). In einem Kreis fand zwar zunächst eine Befristung der Stelle statt, diese wurde jedoch – unter der Bedingung einer erneuten Prüfung nach zwei Jahren – aufgehoben (vgl. I_7, Abs. 127). Auch in einer Kommune wurde eine eigene Sozialplanungsstelle in Vollzeit eingerichtet, die auf lange Sicht entfristet werden soll (vgl. I_27, Abs. 17). Zudem sei in zwei anderen Kommunen die Einrichtung einer solchen Stelle angedacht, dies sei jedoch immer auch von finanziellen Ressourcen abhängig (vgl. I_27, Abs. 2, 156).

Darüber hinaus wurde festgelegt, dass die Sozialberichte in beiden Gebieten in einem etwa zwei- bis dreijährigen Turnus fortgeschrieben werden sollen (vgl. I_22, Abs. 159; I_1, Abs. 68; I_7, Abs. 62). Hierbei wurde die Wichtigkeit einer kontinuierlichen Stelle zur Datenerfassung betont, die Daten aus den verschiedenen Kommunen einholt und zusammenführt (vgl. I_11, Abs. 234). Aufgrund einer grundsätzlichen Abhängigkeit von der Politik könne jedoch keine Garantie für einen langfristigen Fortbestand der Stellen gegeben werden (vgl. I_1, Abs. 68; I_22, Abs. 153; I_12, Abs. 200). In diesem Fall müsse die Verwaltung ihrer Fachaufgabe nachkommen, indem sie Überzeugungsarbeit im politischen System leistet sowie den nachrückenden Führungskräften den Nutzen der Sozialplanung bewusst macht (vgl. I_13, Abs. 178-183; I_22, Abs. 153). Die Sozialdezernent_innen stellen hierbei ein wichtiges Prozessglied dar (vgl. I_17, Abs. 236).

Im Rahmen des Risikomanagements sei zu bedenken, wie mit einem unerwarteten Ausfall der Fachkräfte der Sozialplanung auf Kreisebene umgegangen werden kann – insbesondere, wenn die Stelle wie zu Beginn in einem Kreis lediglich mit einer Person besetzt ist (vgl. I_1, Abs. 20). Zunächst wurde die Fachkraft für Sozialplanung angehalten, das Vorgehen im Rahmen des Sozialplanungsprozesses in einem „Qualitätsbuch“ (I_1, Abs. 66) festzuhalten, einer Art Tagebuch, in dem die Abläufe dokumentiert werden, sodass die einzelnen getätigten Schritte gegebenenfalls für weitere zu involvierende Personen nachvollziehbar sind. Im Sommer 2017 wurde eine zweite Stelle geschaffen, die ebenfalls mit einem wissenschaftlichen Stellenprofil ausgestattet

und in der Pflegeplanung (Sozialamt) angesiedelt ist. Zwischen diesen beiden Stellen besteht nun eine Vertretungsregelung (vgl. I_3, Abs. 30; I_1, Abs. 22).

Zur Absicherung einer nachhaltigen Zusammenarbeit in der heterogenen Akteurskonstellation eines kreisweiten Sozialplanungsprozesses werden verbindliche und transparente Kommunikationsstrukturen erforderlich.

Um eine Nachhaltigkeit in den erstellten Kommunikationsstrukturen sicherzustellen, seien diese nicht an konkreten Personen, sondern an Ämtern, Stellen und Funktionen ausgerichtet, sodass die Strukturen auch nach einem Personalwechsel weiter funktionsfähig sind (vgl. I_4, Abs. 62; I_2, Abs. 101; I_6, Abs. 153). Hierbei spielen auch die Vertrauensbasis und persönliche Interessenslagen eine große Rolle (vgl. I_1, Abs. 91; I_24, Abs. 75). Es sei förderlich, dass die Kommunikationsstrukturen transparent gemacht werden, sodass alle Beteiligten über die laufenden Prozesse informiert sind bzw. jederzeit die Möglichkeit haben, die nötigen Informationen zu bekommen (vgl. I_6, Abs. 153; I_9, Abs. 133; I_1, Abs. 71). Da die Politik ein zentraler Stakeholder der Sozialplanung ist, werde auch regelmäßig in den kommunalen Räten und im Kreistag über die laufenden Prozesse berichtet (vgl. I_4, Abs. 64; I_1, Abs. 68; I_9, Abs. 135). Ein_e Interviewpartner_in auf kommunaler Ebene betonte, es sei wichtig, dass die Sensibilisierung der Politiker_innen für ein sozialplanerisches Vorhaben nicht durch mehrseitige Papiere, sondern besser „live“ (I_31, Abs. 100) und in „Kurzfassung“ (I_31, Abs. 100) stattfinde. Darüber hinaus wurden in beiden Untersuchungsregionen die Vernetzungen zwischen Stakeholdern der Sozialplanung intensiviert sowie diverse Arbeits- und Austauschgremien in verschiedenen Konstellationen gegründet bzw. für die Zukunft konzipiert (vgl. I_20, Abs. 44).

In einem Kreis wurde für den Sozialplanungsprozess unter Einbezug aller relevanter Stakeholder ein vierphasiges Kommunikationsmodell entwickelt, in dem der Ablauf der Kommunikationsprozesse festgehalten ist (vgl. Schubert et al. 2017, S. 41-43). Die gemeinsame Definition und die schriftliche Fixierung der Struktur im Rahmen eines Sozialplanungskonzepts werden als wichtige Schritte für die Transparenz und Nachhaltigkeit des Kommunikationsprozesses angesehen (vgl. I_6, Abs. 153; I_5, Abs. 141). Das Modell sei nicht linear, sondern zyklisch angelegt. Ziel sei es, „[...] dass man auf Grundlage der ersten Ergebnisse diesen Prozess auch zukünftig in einem bestimmten Rhythmus umsetzt“ (I_6, Abs. 153). Darüber hinaus brauche es jedoch auch „Verbindlichkeit in der Bedienung der Kommunikationsstrukturen“ (I_3, Abs. 143), womit eine regelmäßige personengebundene Teilnahme sowie eine fortlaufende Dokumentation der Treffen gemeint sind (vgl. I_3, Abs. 143). Im Phasenmodell sind auch überregionale Fachplanungskonferenzen vorgesehen, die im Anschluss an die kommunalen Fachplanungskonferenzen immer nach der Veröffentlichung eines Sozialberichts stattfinden und nach Möglichkeit später durch die kreisangehörigen Kommunen in einem Rotationsprinzip durchgeführt werden sollen (vgl. I_7, Abs. 82). Zunächst solle jedoch getestet werden, „[...] inwieweit so eine überregionale Fachplanerkonferenz überhaupt nützlich ist. In der Testphase macht das jetzt erstmal der Kreis und

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

wenn man sieht, es war wirklich nützlich, dann macht es entweder der Kreis weiter oder es rotiert“ (I_7, Abs. 72). Somit besteht die Offenheit, die konzeptionell festgelegten Strukturen nach der Testphase noch einmal anzupassen.

Die in dem anderen Kreis aufgestellten Arbeitsstrukturen zur Implementierung der kreisweiten Sozialplanung wurden entsprechend des allgemeinen Prozessfortschritts in Anspruch genommen. Somit tagten zum Zeitpunkt der Erhebung verschiedene Arbeitskreise, in denen die kreisangehörigen Kommunen bzw. die relevanten Ämter der Kreisverwaltung vertreten waren. Zudem wurde ein Treffen mit den örtlichen Wohlfahrtsverbänden einberufen. Weitere Gremien waren für den Zeitraum nach Fertigstellung des ersten Sozialberichts angedacht.

Die Kommunen wünschen sich vom Kreis, dass neben der Festlegung von Handlungsfeldern auch eine dauerhafte partizipative Kommunikationsstruktur entwickelt wird, die das konkrete Agieren in den jeweiligen Sozialräumen und die Einflussnahme auf Entscheidungen des Kreises ermöglicht – das heißt, dass sie trotz bestehender Hierarchiestrukturen eingebunden bzw. informiert werden und sich der Kreis als Hauptakteur regelmäßig nach Fortschritten bei ihnen erkundigt sowie die Vernetzung aller Akteur_innen fördert (vgl. I_24, Abs. 198; I_16, Abs. 153; I_14, Abs. 148). Der enge Austausch sei durch den unumgänglichen Beteiligungsprozess bereits „aus der Sache heraus gegeben“ (I_25, Abs. 155). Insgesamt sei die Abstimmung des Prozesses, der notwendigen Teilschritte und der Ziele zwischen Kreis und Kommunen wichtig, um Parallelprozesse und Überschneidungen zu vermeiden (vgl. I_25, Abs. 42).

Die erstmalig eingerichteten Vorgehensweisen und Strukturen sollen verstetigt und zum Teil automatisiert werden, um in Zukunft den Arbeitsaufwand zu reduzieren.

Der Aufbau der kreisweiten Sozialplanung wurde von den Akteur_innen – insbesondere im Zusammenhang mit der Datenbeschaffung für den ersten Sozialbericht – als aufwendiger Prozess erlebt. Mit der Implementierung und der ersten Sozialberichterstattung mussten zunächst die Grundlagen der Sozialplanungsstrukturen gelegt und im Rahmen einer Verständigung inhaltliche Schwerpunkte gesetzt werden. Die langfristige Ausrichtung des Prozesses spielte dabei in beiden Evaluationsgebieten eine wichtige Rolle. So wurde beispielsweise ein „Grundgerüst“ (I_21, Abs. 72) für die Daten geschaffen, das langfristig bestehen kann, oder ein Programm erstellt, das die Daten nach Straße und Hausnummer direkt einem der definierten kleinräumigen Gebietseinheiten zuordnet und somit die Datenerfassung in Zukunft vereinfachen soll (vgl. I_7, Abs. 114). Darüber hinaus wurden Mitarbeitende für den Umgang mit GIS-basierten⁹ Daten qualifiziert, sodass für die geografische Datenaufbereitung in Zukunft keine externen Dienstleister_innen mehr beauftragt werden müssen (vgl. I_21, Abs. 72; I_22, Abs. 157; I_23, Abs. 146). Nach der Erstellung des ersten Sozialberichts

„[...] soll das Ganze mittelfristig in ein regelmäßiges Monitoring übergehen, wo wir jetzt auch schon dabei sind, die Strukturen so aufzubauen, dass wir nicht jedes Mal wieder von vorne

⁹ GIS steht für *Geoinformationssystem*.

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

anfangen, [...] dass man da einfach Prozesse entwickelt, die man zumindest teilautomatisieren kann“ (I_23, Abs. 50).

Die kontinuierliche Datenerhebung und -fortschreibung sei ein wichtiger Bestandteil zur langfristigen Sicherstellung des Austausches zwischen Kreis und Kommunen (vgl. I_26, Abs. 147).

Nicht nur in Bezug auf die Sozialplanungsstellen wurde eine möglichst nachhaltige Ausrichtung der Prozesse angestrebt – auch in den einzelnen Fachplanungen solle in Zukunft eine stärkere Berücksichtigung der integrierten Sozialplanung stattfinden (vgl. I_3, Abs. 31). So sei beispielsweise in einem Kreis die Implementierung eines Bildungsmonitorings geplant, das die kleinräumige Sozialraumebene der Sozialplanung übernimmt, sodass Synergieeffekte entstehen und Doppelstrukturen vermieden werden können (vgl. I_1, Abs. 29). Durch die Verstetigung von sozialplanerischen Teilschritten in den Fachressorts können die Mitarbeitenden in Zukunft bestimmte Daten selbst erheben, auswerten und für spezifische Planungsaufgaben verwenden (vgl. I_3, Abs. 31). Darüber hinaus werden diese Daten an die Sozialplanungsstelle weitergegeben, wo sie im Rahmen des Sozialmonitorings in einen größeren Zusammenhang eingeordnet werden. Auch im Hinblick auf die Beteiligung der Träger an der Sozialplanung erhofft sich eine Fachamtsleitung, dass der Sozialplanungsprozess und die damit verbundene sozialräumliche Datenerhebung zur „Selbstverständlichkeit“ werde, „[...] wenn so ein bis zwei Jahre ins Land gegangen sind und damit gearbeitet wurde“ (I_3, Abs. 153).

Es ist sinnvoll, die Sozialplanung mit bestehenden Konzepten im Kreisgebiet zu koppeln, um Doppelstrukturen zu vermeiden und ein langfristiges Fortbestehen zu sichern.

Ein weiterer Schritt zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Sozialplanung ist die Kopplung mit weiteren Konzepten. In einem Kreis wurde die Sozialplanung bewusst an den bereits bestehenden Strategieprozess angedockt, der das Zukunftskonzept des Kreises darstellt und über die Amtszeiten (beispielsweise der Landrätin bzw. des Landrats) hinaus bestehen bleibt (vgl. I_7, Abs. 31, 131). Dies führe jedoch auch dazu, dass veränderte Rahmenbedingungen oder die Beendigung der Rahmenstrategie nach 2020 möglicherweise auch förderpolitische Einbußen für die Sozialplanung bedeuten (vgl. I_27, Abs. 182). In dem anderen Kreis werde ebenfalls beabsichtigt, den bestehenden Inklusionsplan und die Sozialplanung in Zukunft miteinander zu verknüpfen, um die beiden Themen enger zu verzahnen und Synergieeffekte zu schaffen (vgl. I_23, Abs. 52; I_21, Abs. 58).

Zur Sicherung der Nachhaltigkeit muss eine regelmäßige Evaluation erfolgen und ein Qualitätsmanagement muss aufgebaut werden.

„Letztendlich sehe ich das so, dass die Sozialplanung *dann* bestehen bleibt, wenn sie in der Lage ist, ihren Erfolg zu dokumentieren“ (I_1, Abs. 68). Ähnlich zu dieser Aussage sehen einige Interviewpartner_innen den Nachweis von (positiven) Auswirkungen der Sozialplanung – beispielsweise eine Verbesserung von Lebensbedingungen der Bürger_innen in dem zuvor angezeigten Sozialraum mit Handlungsbedarf oder ein effizienterer Mitteleinsatz – als zentralen Garanten für einen nachhaltigen Fortbestand der Sozialplanung (vgl. I_23, Abs. 144; I_4, Abs. 29, 50, 65-

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

67; I_3, Abs. 139; I_1, Abs. 71; I_5, Abs. 76). „Was jetzt eben den politischen Aspekt angeht, das ist einfach schwierig, weil wir keine pflichtigen Leistungen erbringen. Wir müssen gute Arbeit machen und dann werden sie hoffentlich sehen, dass sie uns brauchen“ (I_23, Abs. 144).

Nach der anfänglichen Überzeugungsarbeit und Sensibilisierung für das Thema Sozialplanung zeigen sich die politischen Akteur_innen überzeugt vom Vorhaben und unterstützen dieses (vgl. I_21, Abs. 120; I_1, Abs. 68),

„[...] aber wir müssen natürlich liefern. [...] [W]ir haben uns ja auf die Fahne geschrieben, dass es dazu führen soll, dass Politik in bessere und transparentere Entscheidungen kommt, wir Wirkungen erzielen, die wir vorher so nicht hatten oder zumindest nicht dokumentieren konnten. Alles das sind Ansätze, wo wir uns ja auch eine Messlatte gesetzt haben und ich weiß aus dem politischen Geschäft, dass man eine gewisse Geduld hat. Das kann vielleicht ein Jahr sein oder zwei Jahre oder auch drei Jahre sein, aber wenn im vierten oder fünften Jahr nichts mehr läuft oder wir zum Beispiel den nächsten Bericht nicht mehr zeitgemäß aufgelegt bekämen und sozusagen unseren eigenen Vorgaben nicht entsprechen würden, dann wäre es mit der Nachhaltigkeit auch kritisch. Also dann geht so ein Prozess wieder unter. [...] Insofern sind wir ein stückweit auch zum Erfolg verdammt, das heißt, diese Zielsetzung, die wir uns hier auf die Fahne geschrieben haben, und die Erfolge müssen sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Kreisebene erkennbar und sichtbar werden. Und das garantiert letztendlich die Nachhaltigkeit“ (I_1, Abs. 68).

Es sei notwendig, die Sozialplanung im Sinne von Rückkopplungsschleifen zu evaluieren, die Wirkungen der Maßnahmen zu dokumentieren und die Ergebnisse in die politische Öffentlichkeit zu transportieren (vgl. I_9, Abs. 135; I_4, Abs. 84; I_3, Abs. 139, 151; I_1, Abs. 71; I_11, Abs. 236; I_14, Abs. 339; I_15, Abs. 141). Der tatsächliche Nutzen der Implementierung einer integrierten Sozialplanung für die einzelnen Kommunen sei zum Zeitpunkt der Interviews noch nicht beurteilbar (vgl. I_27, Abs. 156). Um die teilweise fachfremden Personen in den politischen Gremien weiterhin von der Sinnhaftigkeit des Sozialplanungsprozesses zu überzeugen, sei es jedoch unerlässlich, die Wirkungen zu beschreiben bzw. bestenfalls zu beziffern, um diese plastisch abbilden zu können (vgl. I_3, Abs. 151; I_11, Abs. 238).

Nachdem die Politik mit der Finanzierung der Implementationsphase der Sozialplanung einen Vertrauensvorschuss gegeben habe, sei man nun angehalten, aufzuzeigen,

„[...] dass wir das Vertrauen gerechtfertigt haben und das kann man nur, wenn man eben aufgrund von Daten, Kennzahlen und Indikatoren die Wirkung und die Erfolge auch nachweist. Und das ist im Sozialbereich nach wie vor ein schwieriges Thema, aber es ist nicht unmöglich“ (I_1, Abs. 18).

In den Gesprächen mit Amtsleitungen, mit Fachplanungen sowie mit einer Person, die das Jobcenter vertritt, wurde deutlich, dass in einzelnen Abteilungen bereits verschiedene Systeme zur Maßnahmenevaluation bestehen, beispielsweise mittels Adressatenbefragungen, Kennzahlenvergleichen, Kontrollgruppenvergleichen oder durch Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, die mit den Leistungserbringenden geschlossen und jährlich im Qualitätszirkel fortgeschrieben werden (vgl. I_6, Abs. 45, 54, 65; I_3, Abs. 9, 24; I_9, Abs. 14).

Über das Vorgehen im Rahmen einer Evaluation und Wirkungsdokumentation der Sozialplanung und über den Einsatz verschiedener Evaluationsinstrumente wurden in den Interviews jedoch kaum konkrete Aussagen getroffen (vgl. I_7, Abs. 129; I_23, Abs. 141-143). Eine Person äußerte, dass es bezüglich der Wirkungsmessung der Sozialplanung auf Kreisebene bisher keine Überlegungen gegeben habe, „[...] weil die Umsetzung auf der kommunalen Ebene liegt“ (I_22, Abs. 143). Über die Operationalisierung der Wirkungsmessung wolle man sich zu einem späteren Zeitpunkt verständigen, wenn die Planung und die Maßnahmenentwicklung auf kleinräumiger Ebene stattfinden (vgl. I_22, Abs. 145; I_21, Abs. 82).

Viele Interviewpartner_innen sind der Ansicht, dass die Maßnahmen im Rahmen der Sozialplanung hinsichtlich ihrer Wirkung an vorab formulierten Zielen evaluiert werden sollten (vgl. I_7, Abs. 104; I_5, Abs. 155; I_3, Abs. 151; I_21, Abs. 82; I_4, Abs. 84). Aufgrund der vielfältigen Wirkfaktoren sei eine detaillierte Wirkungsforschung im Sozialbereich sehr komplex und nur unter äußerst hohem Ressourcenaufwand zu realisieren (vgl. I_22, Abs. 149; I_6, Abs. 45; I_4, Abs. 22; I_1, Abs. 43). Um genaue Rückschlüsse auf Ursachen und Wirkungen ziehen zu können, bedürfe es eines Forschungsdesigns mit Kontrollgruppen, was in der Praxis einer kreisweiten Sozialplanung jedoch nicht zu realisieren sei (vgl. I_4, Abs. 22). Aufgrund der limitierten Ressourcen im Sozialplanungsprozess sei es hinsichtlich der Wirkungsforschung daher beispielsweise lediglich möglich, Veränderungen im Rahmen des Sozialmonitorings zu beobachten und zu interpretieren (vgl. I_22, Abs. 149; I_4, Abs. 22; I_1, Abs. 66) oder womöglich einen Teilhabeindex anhand von bestimmten Daten zu berechnen (vgl. I_21, Abs. 82).

Auch auf kommunaler Ebene finde teilweise ein Qualitätsmanagement statt, bei dem verschiedene Fachbereiche in Form von Qualitätszirkeln oder anderen regelmäßigen Treffen miteinander verknüpft werden, um die Durchführung der Maßnahmen gemeinsam zu evaluieren (vgl. I_14, Abs. 89; I_15, Abs. 31, 141; I_16, Abs. 19, 152; I_32, Abs. 49). Es sei wichtig, sich selbstkritisch zu fragen, „ob das denn alles was gebracht hat? Ob die Ziele, die man sich am Anfang gesetzt hat, ob die auch tatsächlich erreicht wurden“ (I_25, Abs. 150). Grundlage hierfür seien die Indikatoren aus dem Sozialbericht (vgl. I_24, Abs. 189-190). Die „Messbarkeit von Sozialem“ (I_28, Abs. 135) stelle jedoch eine große Herausforderung dar: Eine objektive Bestimmung der Wirkung von Sozialplanung auf der Basis der Indikatoren sei aufgrund der multivarianten Bedingungen im Sozialraum sowie der Entwicklung über Generationen hinweg nicht möglich (vgl. I_26, Abs. 157; I_28, Abs. 141). Zudem verweist ein_e Interviewpartner_in darauf, zu beachten, dass keine Datenfriedhöfe entstehen, sondern die Erreichung von Zielen eher anhand von kleineren Programmevaluationen überprüft werden solle (vgl. I_15, Abs. 141). Dies geschehe nebenher, eine systematisierte Qualitätsüberprüfung im Sinne der Wirkungskontrolle sei größtenteils (noch) nicht vorhanden (vgl. I_11, Abs. 230; I_13, Abs. 162-163; I_17, Abs. 61; I_24, Abs. 61; I_26, Abs. 143).

Neben der Wirkungsevaluation wurde auch die Prozessevaluation thematisiert. So möchte man in einem Kreis nach dem ersten Berichtserstellungs- und Planungszyklus das Verhältnis von auf-

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

gebrachten Ressourcen im Sozialplanungsprozess zu Output sowie Outcome überprüfen und reflektieren, wie die Prozesse in Zukunft gestaltet werden können (vgl. I_21, Abs. 80). Zur Prozessevaluation verfasste die Fachkraft der Sozialplanung in dem anderen Kreis ein Qualitätshandbuch, in dem die Schritte der Sozialplanung dokumentiert werden. So soll eine Nachvollziehbarkeit und damit die Basis zur Überprüfung von Prozessen geschaffen werden (vgl. I_1, Abs. 65, 73). Darüber hinaus äußerte eine weitere Person im Interview, dass es für die Nachhaltigkeit des Kommunikationsmodells wichtig sei, „[...] regelmäßige [...] Bilanzrunden zu machen“ (I_9, Abs. 133). Eine Fachamtsleitung forderte ferner, dass in regelmäßigen Zeiträumen evaluiert wird, ob die Datenerhebung im Rahmen der Sozialplanung angepasst werden muss, um fortlaufend zeitgemäße und steuerungsrelevante Aussagen generieren zu können, die für die Fachplanungen relevant sind (vgl. I_3, Abs. 139). Zudem sei in beiden Untersuchungsregionen eine Reflexion des Sozialplanungsprozesses angedacht (vgl. I_5, Abs. 54; I_23, Abs. 141). Auch wenn der Prozess der integrierten Sozialplanung irgendwann zur Selbstverständlichkeit werde, sei es notwendig, die vorhandenen Strukturen regelmäßig kritisch zu überprüfen und gegebenenfalls auch wieder zu stützen (vgl. I_4, Abs. 84).

5 Fazit: Erfolgsfaktoren einer netzwerkorientierten Sozialplanung in Kreisen

Inzwischen haben sich schon einige Kommunen und Kreise auf den teilweise langwierigen Weg von den isoliert nebeneinander durchgeführten sozialen Fachplanungen zu einer integrierten Sozialplanung gemacht. Damit vollzieht sich vielerorts auch ein Wandel der Planungskultur, der strategisch und sensibel angegangen werden muss, damit die netzwerkorientierte und ganzheitliche Gesamtstrategie erfolgreich gestaltet werden kann. Angetrieben werden die Kreise und Kommunen dabei von dem Ziel, die Lebensverhältnisse der Bewohner_innen vor Ort zu verbessern und deren Chancengerechtigkeit zu erhöhen. Durch die Einführung eines umfassenden Sozialmonitorings können die vorhandenen Bedarfe tiefenscharf und kleinräumig abgebildet werden. Das trägt zu einer Versachlichung von sozialpolitischen Diskussionen sowie zum zielgerichteten Einsatz von Ressourcen bei. Mit der belastbaren Datenbasis bereitet die Sozialplanung politische Entscheidungen vor und unterstützt die Steuerung der sozialen Daseinsvorsorge vor Ort. Zudem schafft die Sozialplanung durch die netzwerkbasierte Arbeitsweise auch in der Umsetzung von Planungen Synergieeffekte, indem ressort- und trägerübergreifende Kooperationen die Qualität der örtlich angebotenen Dienstleistungen verbessern und die Angebote sozialräumlich auf die Bedarfe der Bevölkerung abstimmen.

Der Prozess einer integrierten Sozialplanung dauert in der Regel mehrere Jahre, verlangt von den Beteiligten einen erhöhten Zeiteinsatz und birgt zahlreiche Herausforderungen. Um diesen grundlegenden Kulturwandel – hin zu einer ganzheitlichen Ausrichtung der lokalen vorbeugenden Sozialpolitik – zu stemmen, ist die Motivation und Unterstützung aller Stakeholdergruppen von hoher Relevanz. Zum Abschluss der Studie werden im Folgenden aus den Aussagen der befragten Expert_innen aus den beiden Untersuchungsregionen grundlegende Erfolgsfaktoren für eine netzwerkorientierte Sozialplanung abgeleitet.

Architektur eines Planungsnetzwerks auf Augenhöhe

Die Akteur_innen der Sozialplanung bilden ein heterogenes Netzwerk mit vielen unterschiedlichen Ansichten, Erwartungen, Befürchtungen und Interessen. Zu Beginn des gemeinsamen Planungsprozesses ist es daher notwendig, dass alle Beteiligten ein einheitliches Verständnis von Sozialplanung für ihre Gebietskörperschaft entwickeln und sich auf übereinstimmende Organisations- und Planungsstrukturen einigen, die ressort- und ebenenübergreifend mitgetragen werden. Hierfür braucht es zunächst *vorbereitende Ereignisformate*, mit denen zwischen Verantwortlichen in der Kreisverwaltung und relevanten Schlüsselpersonen (als Vertretungen der kreisangehörigen Kommunen sowie von lokalen und regionalen Institutionen, Organisationen und zivilgesellschaftlichen Verbänden) eine sachbezogene Beziehung aufgebaut wird. In mikrosozialen Formaten werden Gespräche geführt, in denen die Grundlage für Vertrauen geschaffen, die Erwartungen an das Planungsergebnis erkundet, die Bedingungen der Mitwirkung im Prozess verhandelt und die Architektur des Planungsnetzwerks entworfen werden. Der Planungsprozess

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

wird ein Erfolg, wenn in solchen vorbereitenden Austauschformen auf Augenhöhe ein Planungsnetzwerk begründet wird, in das die Akteur_innen frühzeitig ihre Perspektiven und ihr Engagement einbringen können. Durch die Entwicklung eines *gemeinsamen Planungs- und Rollenverständnisses* können die Befürchtungen der beteiligten Akteur_innen aus dem Weg geräumt werden, denn möglicherweise sorgen sich insbesondere die kreisangehörigen Kommunen, dass der Kreis zu weit in die kommunalen Zuständigkeiten hineinregieren könne. Zudem können Ämter in der Verwaltung befürchten, dass mit der Sozialplanung ein Verlust der Deutungshoheit oder ein Ersetzen der eigenen Fachplanungen verbunden sein könne. Allen Beteiligten muss daher frühzeitig erklärt werden, dass der Kreis die überkommunale Planung und Koordination als Service für die involvierten Akteur_innen übernimmt, während die Kommunen weiterhin für die operative Ausführung und lokale Planung zuständig sind.

Aufbau von transparenten Kommunikationsstrukturen

Nachdem die grundlegende Basis der gemeinsamen Netzwerkarbeit gelegt ist und alle Beteiligten motiviert sind, gemeinsame Ziele zu verfolgen, sollten die Aufgaben, die Zuständigkeiten und eine *Kommunikationsstruktur* für die anstehenden komplexen Prozessabläufe gemeinsam vereinbart werden. Dabei können mehrere Gremien in unterschiedlichen Konstellationen gebildet werden, die den Informationsfluss zwischen den Involvierten sicherstellen. Die Fachkräfte der Sozialplanung des Landkreises übernehmen die Koordination der Gremien, bereiten diese gemeinsam mit weiteren Akteur_innen vor und sind für die Dokumentation sowie das Nachhalten der Vereinbarungen und Ergebnisse verantwortlich.

Ein zentrales Gremium ist die *Steuerungsgruppe*, in der sowohl Vertreter_innen der kreisangehörigen Kommunen als auch solche des Kreises beteiligt sind (beispielsweise alle Sozialdezernent_innen sowie die Fachkräfte der Sozialplanung auf Kreisebene). Die Steuerungsgruppe übernimmt die strategische Prozessverantwortung, trifft richtungsweisende Entscheidungen, sorgt dafür, dass alle relevanten Akteur_innen in den Prozess eingebunden werden, und vertritt den Sozialplanungsprozess nach außen. Zur operativen Durchführung von konkreten Aufgaben und der Wahrnehmung fachspezifischer Zuständigkeiten kann die Steuerungsgruppe *operative Planungsgruppen* einsetzen.

Neben fest geregelten Kommunikationswegen und Austauschmöglichkeiten (beispielsweise durch regelmäßige Treffen eines Arbeitskreises) sind auch *informelle Beziehungen* von Bedeutung. So soll jederzeit die Möglichkeit bestehen, bei speziellen oder dringenden Anliegen kurze Kontaktwege zu wählen – beispielsweise über Telefonate oder zeitnahe, unregelmäßige Treffen. Für den informellen Austausch spielen die Vertrauensbeziehungen und persönlichen Interessenslagen unter den beteiligten Personen eine wichtige Rolle. Es ist daher auf die Etablierung und Förderung einer guten Beziehungskultur im Stakeholdergefüge zu achten.

Interdisziplinäre Zusammenarbeit für eine integrierte Sozialplanung

Ein wesentliches Element der integrierten strategischen Sozialplanung stellt die *Vernetzung des Kreises mit den unterschiedlichen Fachplanungen* auf kommunaler sowie kreisweiter Ebene dar, die von der Jugendhilfeplanung über Schulentwicklungsplanung, Verkehrs- und Mobilitätsplanung bis hin zur Gesundheitsplanung, Altenhilfeplanung oder Stadtentwicklungsplanung reichen. Wünschenswert ist, dass diese als Teilplanungen der kreisweiten Sozialplanung verstanden werden und Synergieeffekte sowohl für die allgemeine Sozialplanung als auch für die spezifischen Fachplanungen entstehen. Die kreisweiten Fachkräfte für Sozialplanung sollen die Koordination der Zusammenarbeit übernehmen und als *Brückenbauer_innen* zwischen den teilweise noch zergliederten und isoliert arbeitenden Funktionssystemen fungieren. Durch regelmäßige Treffen, Workshops und andere Veranstaltungen können die Fachplanungen eine Unterstützung bei der Datenerhebung und anschließenden Planung sein, indem sie eigene Informationen an die kreisweite Sozialplanung weitergeben. Zudem können die Ergebnisse des kreisweiten Sozialberichts und andere Prozesse aus der Sozialplanung Orientierung bieten, wenn sie an Schnittstellen der Fachplanungen Berücksichtigung finden.

Stärkung der interkommunalen Kooperation

Auch die interkommunale Zusammenarbeit beeinflusst den Erfolg des Implementierungsvorhabens, denn im Sinne der Wissensweitergabe können die Kommunen gegenseitig von ihren Erfahrungen profitieren. Insbesondere bei ähnlichen Voraussetzungen und Problemstellungen oder der Feststellung von zusammenhängenden Handlungsbedarfen ist auch eine *gemeinsame Erstellung integrierter Handlungskonzepte* oder die Realisierung von Kooperationsprojekten erfolgsversprechend. Durch das Denken und Planen über kommunale Grenzen hinweg sowie die gegenseitige Unterstützung und gemeinsame Beantragung von Fördermitteln können Synergieeffekte geschaffen und damit die Qualität der Angebote nachhaltig verbessert werden. Hindernisse für eine Kooperation sind bestehende ungelöste Konflikte sowie unterschiedliche Bedürfnisse und mangelnde oder verschiedene kommunale Ressourcen, die zu einem Wettbewerbsdenken unter den Kommunen führen können. Diesem gilt es durch sensible Kommunikation und der Herausstellung des jeweiligen Nutzens durch die Sozialplanung vorzubeugen.

Politik als wichtiger Stakeholder

Die Kreis- bzw. Kommunalpolitik als legitimierte Auftraggeberin der Kreis-, Stadt- und Gemeindeverwaltung bewilligt Anträge über benötigte Gelder oder lehnt diese ab, weshalb sie einen starken Einfluss auf die Handlungsfelder der ausführenden und planenden Ämter hat. Ohne die *politische Rückendeckung* kann der Sozialplanungsprozess nicht erfolgreich verlaufen.

Die Sozialplanung legt mit dem ausführlichen Sozialmonitoring die Basis für objektiv begründete Steuerungsentscheidungen der Politik, da Handlungsbedarfe sichtbar gemacht werden und konkret lokalisiert werden können. Um die Akzeptanz und den Rückhalt der Politik zu sichern, ist

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

diese von Beginn an in die Implementierung der integrierten Sozialplanung mit einzubeziehen und dafür zu sensibilisieren, welche Ziele verfolgt werden.

Kooperationen zwischen der Verwaltung und verwaltungsexternen Stakeholdern

Im Netzwerk der Sozialplanung dürfen relevante verwaltungsexterne Stakeholder nicht fehlen. Dazu zählen beispielsweise Wohlfahrtsverbände, das Jobcenter und die Agentur für Arbeit, örtliche Vereine, Fachkräfte des Quartiersmanagements, Bildungseinrichtungen, die Wohnungswirtschaft, Krankenkassen, wissenschaftliche Institutionen, kirchliche Vereinigungen, medizinische Einrichtungen und je nach örtlichen Gegebenheiten und Schwerpunktsetzung der Sozialplanung noch viele weitere. Diese Stakeholder können einerseits als Multiplikator_innen wertvolle Informationen an ihre Mitglieder weitergeben, offene Fragen klären und für das kreisweit abgestimmte Vorgehen sensibilisieren. Andererseits liefern die verwaltungsexternen Stakeholder auch relevante Informationen für das Sozialmonitoring und damit für eine detaillierte Abbildung der lokalen Bedarfe. Den Akteur_innen wird durch die Partizipation an Sozialplanungsprozessen ermöglicht, die lokale Sozialpolitik mitzugestalten und ihre Ansichten mit in den Prozess einzubringen. Durch ein abgestimmtes Vorgehen kann die Qualität der örtlichen Angebote verbessert werden.

Herausforderungen können insbesondere dann auftreten, wenn die Kommunikation untereinander nicht gesichert ist, Beteiligungsprozesse nicht transparent sind, Doppelstrukturen entstehen und das Konkurrenzdenken stärker ist als das Anstreben von gemeinsamen Zielen. Diese Herausforderungen gilt es durch echte Beteiligungsmöglichkeiten und eine offene Kommunikation seitens der Fachkräfte für Sozialplanung sowie der Dezernatsleitung zu minimieren. Zudem sollen die Ziele und Rollenverständnisse gemeinsam ausgearbeitet und schriftlich fixiert werden.

Beteiligung der Bürger_innen in Sozialplanungsprozessen

Die wichtigste Interessen- und Anspruchsgruppe ist zweifelsohne die Bewohnerschaft – denn schließlich werden die Sozialplanungsprozesse gestaltet, um mit den örtlichen Angeboten und Dienstleistungen auf die Bedarfe der Bevölkerung zu reagieren. Während eine *echte* und ergebnisoffene Beteiligung der Bevölkerung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells trotz der propagierten Kundenorientierung nur unzureichend Berücksichtigung fand (vgl. Grunow 2011, S. 83), spielt diese im modernen verwaltungspolitischen Handeln unter der Leitlinie der *New Public Governance* eine zentrale Rolle. Die Governancelogik betrachtet die Bevölkerung als aktive Bürgerschaft und strebt danach, das Verständnis von passiven Bürger_innen abzulösen, die lediglich dort ihr Engagement entfalten durften, wo freiwillige Leistungen (z. B. im Sport- und Kulturbereich) unter der betriebswirtschaftlichen Outputsteuerung des *New Public Managements* zusammenzubrechen drohten (vgl. Grunow 2011, S. 83; Torfing/Triantafillou 2013, S. 16). Im Vordergrund der New Public Governance stehen nicht mehr nur effiziente, sondern insbesondere *wirkungsvolle* Prozesse, die auf einer netzförmigen Verknüpfung von Kompetenzen basieren. Mit der Netzwerkkooperation werden dabei drei Orientierungsdimensionen vereint: (1) die Adressatenorientierung, (2) die Produktorientierung und (3) die Kompetenzorientierung, bei

der verschiedene Fachkompetenzen netzwerkförmig verknüpft werden, um vorhandene Bedarfe ganzheitlich und koordiniert decken zu können (vgl. Schubert 2017b, S. 86).

Für die Orientierung der Prozesse an den Adressat_innen muss eine Beteiligungsinfrastruktur bereitgestellt werden, die es der Bevölkerung in den entsprechenden Quartieren erlaubt, auf ihre Bedarfe aufmerksam zu machen und Prozesse mitzugestalten. Die vernetzende und beteiligungsorientierte Arbeitsweise einer integrierten Sozialplanung beinhaltet daher nicht nur die Teilnahme professioneller Akteur_innen, sondern auch den Einbezug von Bürger_innen, die vor Ort in den Sozialräumen leben und als Endnutzer_innen von der Sozialplanung profitieren sollen. So können beispielsweise statistische Daten über die Lage der Bevölkerung, die durch Dritte erhoben wurden, durch quantitative oder qualitative Erhebungen unmittelbar durch die (Selbst-)Einschätzung der Zielgruppe ergänzt werden, wodurch wertvolle Einblicke in die tatsächlichen Bedarfe sowie Stimmungen in den Sozialräumen gewonnen werden können.

Wichtig ist, dass die Beteiligungsprozesse durch lokale Akteur_innen angestoßen werden, die bereits einen Zugang zu den Menschen vor Ort haben. Eine Beteiligung der Bürger_innen seitens des Kreises ohne die Beteiligung der jeweiligen Kommune ist zum Scheitern verurteilt. Die Kommunen sehen es in ihrer Verantwortung, Partizipationsprozesse zu koordinieren, und kennen sich vor Ort am besten aus, um sinnvolle Kommunikationswege und Beteiligungsformate zu finden. Daher ist es notwendig, enge Abstimmungsprozesse über die strategische und operative Umsetzung von Beteiligungsvorhaben zu initiieren. Zudem muss mit den Engagementressourcen der Bevölkerung sorgsam umgegangen werden, weshalb sie sehr bewusst und mit einer konzeptionellen Einbettung sowie entsprechender Zieldefinition eingesetzt werden sollen. Darüber hinaus ist laut Aner zu berücksichtigen, dass Bürgerengagement keine Lücken schließen kann, die aus einer Deregulierungs- und Privatisierungspolitik entstanden sind (vgl. Aner 2011, S. 367-369). Um eine erhöhte Qualität der Prozesse durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen zu erhalten, müssen entsprechende infrastrukturelle Voraussetzungen vorhanden sein sowie eine professionelle Begleitung der Prozesse gewährleistet werden, was eine Investition zusätzlicher Ressourcen erfordert.

Neben den nötigen strukturellen Voraussetzungen bedarf es auch lokal angepasster Strategien. In der Vergangenheit fanden Beteiligungsstrategien vorwiegend in Form von Bürgerversammlungen, Arbeitsgruppen, Foren und Runden Tischen statt, „[...] von denen hinlänglich bekannt ist, dass sie die bildungsfernen und durchsetzungsschwachen Bewohnergruppen kaum erreichen“ (Krummacher 2011, S. 325). Insbesondere wenn es um die Entwicklung von Sozialräumen mit (im Rahmen eines Sozialberichts identifiziertem) hohem Aufmerksamkeitsbedarf geht, ist es notwendig, dass neue Wege beschritten werden, um eine beteiligungsfreundliche Infrastruktur aufzubauen und relevante Bewohnergruppen nicht durch hohe Zugangsbarrieren vom Vorhaben auszuschließen.

Literatur

- Aner, Kirsten (2011): Zivilgesellschaftliches Engagement. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, S. 360-371.
- Beywl, Wolfgang/Kehr, Jochen/Mäder, Susanne/Niestroj, Susanne (2007): Evaluation Schritt für Schritt. Planung von Evaluationen, Heidelberg: hiba-Verlag.
- Blaumeiser, Heinz/Blunck, Annette/Klie, Thomas (2002): Handbuch kommunale Altenplanung: Grundlagen - Prinzipien - Methoden, Frankfurt a.M.: Eigenverlag des Dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Böhmer, Anselm (2015): Verfahren und Handlungsfelder der Sozialplanung. Grundwissen für die Soziale Arbeit, Wiesbaden: Springer VS (Basiswissen Soziale Arbeit, 2).
- Bohnsack, Ralf (2000): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in Methodologie und Praxis qualitativer Forschung, 4. Auflage, Opladen: Leske + Budrich.
- Bortz, Jürgen/Döring, Nicola (2006): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 4. Auflage, Heidelberg: Springer.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2011): Bürgerschaftliche Sozialpolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, S. 395-408.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.) (1986): Handbuch örtliche Sozialplanung, Frankfurt a.M.: Eigenverlag des Dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Duale Hochschule Baden-Württemberg (2019): Master Sozialplanung - analysieren, entwickeln, evaluieren (M.A.), <https://www.cas.dhbw.de/sozialplanung/> (Zugriff: 6. Feb. 2019).
- Farrokhzad, Schahrzad/Mäder, Susanne (2014): Nutzenorientierte Evaluation. Ein Leitfaden für die Arbeitsfelder Integration, Vielfalt und Toleranz, Münster/New York: Waxmann.
- Fischer, Jörg/Michelfeit, Claudia (2016): Sozialplanung als Teil strategischer Entwicklung von Kommunen. In: Strunk, Andreas (Hrsg.): Öffentliche Sozialplanung und die Freie Wohlfahrtspflege, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 65-80.
- Flick, Uwe (2012): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung, 5. Auflage, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Grunow, Dieter (2011): Ergebnisse der Implementierung neuer Steuerungsmodelle. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden:

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, S. 74-88.

Hörrmann, Gerold/Tiby, Claus (1990): Projektmanagement richtig gemacht. In: Little, Arthur D. (Hrsg.): Management der Hochleistungsorganisation, Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 73-91.

Information und Technik Nordrhein-Westfalen (2009): Voraussetzungen für die Nutzung kleinräumiger Daten des Zensus 2011. Handlungsleitfaden für Kommunen, Düsseldorf, https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Aufsaeetze_Archiv/2009_NRW_Voraussetzung_fuer_die_Nutzung_kleinraeumiger_Daten_des_Zensus2011.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Zugriff: 22. Dez. 2017).

Information und Technik Nordrhein-Westfalen (2017): Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen, <https://webshop.it.nrw.de/gratis/Z026%20201700.pdf> (Zugriff: 9. Okt. 2018).

Jordan, Erwin/Schone, Reinhold (1998): Handbuch Jugendhilfeplanung, Münster: Votum.

Kreis Pinneberg (2017): Sozialplanung Kreis Pinneberg. Handbuch, Kreis Pinneberg. https://www.kreis-pinneberg.de/pinneberg_media/handbuch+sozialplanung.pdf (Zugriff: 27. März 2019).

Krummacher, Michael (2011): Quartiermanagement in benachteiligten Stadtteilen. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, S. 318-329.

Lamnek, Siegfried (2010): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch, 5. Auflage, Weinheim/Basel: Beltz.

Mayring, Philipp (2002): Einführung in die Qualitative Sozialforschung, Weinheim/Basel: Beltz.

Mayring, Philipp (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, Weinheim/Basel: Beltz.

Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 11. Auflage, Weinheim/Basel: Beltz.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2011): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen, Düsseldorf, <https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/herunterladen/der/datei/handbuch-sozialplanung-nov2017-pdf/von/moderne-sozialplanung/vom/mags/1033> (Zugriff: 21. Mai 2019).

Osborne, Stephen P. (2006): The New Public Governance? In: Public Management Review 8, Nr. 3, S. 377-387.

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

- Pfadenhauer, Michaela (2005): Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview - ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 113-130.
- Przyborski, Aglaja/Wohlrab-Sahr, Monika (2014): Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch, 4. Auflage, Oldenbourg: De Gruyter.
- Schroeder, Wolfgang (2014): Vorbeugende Sozialpolitik weiter entwickeln. Diskussionspapier 1/2014, Bonn: Landesbüro NRW der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schubert, Herbert (2015a): Lokale Governance - Einführung in das Konzept. In: Knabe, Judith/van Rießen, Anne/Blandow, Rolf (Hrsg.): Städtische Quartiere gestalten. Kommunale Herausforderungen und Chancen im transformierten Wohlfahrtsstaat, Bielefeld: transcript, S. 113-130.
- Schubert, Herbert (2015b): Impulse zur Netzwerkarbeit Frühe Hilfen. Planung, Steuerung und Qualitätsentwicklung in Netzwerken Frühe Hilfen. Köln, Bundesinitiative NZFH/BZgA, <http://www.fruehehilfen.de/impulse-netzwerk-schubert/> (Zugriff: 21. Mai 2019).
- Schubert, Herbert (2017a): Modernisierung der Sozialplanung. Entwicklung von Ansätzen, Methoden und Instrumenten. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2017, S. 4-19.
- Schubert, Herbert (2017b): Netzwerk als neue Leitlinie kommunalen Handelns. In: Fischer, Jörg/Geene, Raimund (Hrsg.): Netzwerke in Frühen Hilfen und Gesundheitsförderung. Neue Perspektiven kommunaler Modernisierung, Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 81-94.
- Schubert, Herbert (2018a): Netzwerkmanagement in Kommune und Sozialwirtschaft. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubert, Herbert (2018b): Netzwerkorientierung in Kommune und Sozialwirtschaft. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubert, Herbert (2018c): Von der Altenhilfeplanung zur integrierten Sozialplanung im demografischen Wandel. In: Schubert, Herbert (Hrsg.): Integrierte Sozialplanung für die Versorgung im Alter. Grundlagen - Bausteine - Praxisbeispiele, Wiesbaden: Springer VS, S. 43-74.
- Schubert, Herbert/Spieckermann, Holger/Papenfuß, Karin/Nutz, Anna (2017): Zwischenbericht zur Situation der Sozialplanung in den Untersuchungsregionen StädteRegion Aachen und Rheinisch-Bergischer Kreis. Ergebnisse der Dokumentenanalyse im Rahmen des Projekts 'Evaluation des Modells der integrierten strategischen Sozialplanung - Wissenschaftliche Begleitung des Beratungs- und Implementierungsprozesses der sozialraumorientierten Armutsbekämpfung in Nordrhein-Westfalen (EMISS)'. Köln, SRM Arbeitspapier Nr. 67.

Sozialplanung in Kreisen

Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen

StädteRegion Aachen/Amt für Inklusion und Sozialplanung (2018): Sozialberichterstattung StädteRegion Aachen 2018. Gesamtbericht, Aachen, https://www.staedteregion-aachen.de/fileadmin/user_upload/A_58/Dateien/Sozialplanung_STR_Gesamtbericht_2018.pdf (Zugriff: 11. Feb. 2019).

Stufflebeam, Daniel L. (2000): The CIPP Model for Evaluation. In: Stufflebeam, Daniel L./Madaus, George F./Kellaghan, Thomas (Hrsg.): Evaluation Models. Viewpoints on educational and human services evaluation, Boston: Kluwer Academic Publishers, S. 279-317.

Stufflebeam, Daniel L./Shinkfield, Anthony J. (2007): Evaluation Theory, Models, and Applications, San Francisco: John Wiley & Sons.

Torring, Jacob/Triantafyllou, Peter (2013): What's in a name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system. In: International Review of Public Administration 18, Nr. 2, S. 9-25.

Vahs, Dietmar (2015): Organisation, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Verein für Sozialplanung e.V. (o. J.): Akademie, <https://www.vsop.de/#page-36> (Zugriff: 6. Feb. 2019).

Über die Autor_innen



Anna Nutz (M.A. Pädagogik und Management in der Sozialen Arbeit)

Anna Nutz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in den Forschungsschwerpunkten *Sozial • Raum • Management* und *Bildungsräume in Kindheit und Familie* der Technischen Hochschule Köln.



Prof. Dr. Dr. Herbert Schubert

Herbert Schubert ist Sozial- und Raumwissenschaftler, war bis 2018 Professor für Soziologie und Sozialmanagement an der Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften der Technischen Hochschule Köln. Außerdem: Apl. Prof. an der Fakultät Architektur und Landschaft der Leibniz Universität Hannover und Inhaber von *Sozial • Raum • Management – Büro für Forschung und Beratung* in Hannover.



Dr. Holger Spieckermann

Holger Spieckermann ist Dozent an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Technischen Hochschule Köln und war bis 2019 Koordinator des Forschungsschwerpunkts *Sozial • Raum • Management*.



Nicola Winterhoff (B.Sc. Ergotherapie)

Nicola Winterhoff studiert den Master Pädagogik und Management in der Sozialen Arbeit und war von Juni 2018 bis Januar 2019 wissenschaftliche Hilfskraft am Forschungsschwerpunkt *Sozial • Raum • Management* der Technischen Hochschule Köln.



Julia Zinn (M.A. Pädagogik und Management in der Sozialen Arbeit)

Julia Zinn war bis September 2018 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsschwerpunkt *Sozial • Raum • Management* der Technischen Hochschule Köln.

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW)

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) wurde mit Unterstützung des für Wissenschaft zuständigen Ministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen im September 2014 als eigenständiger, gemeinnütziger Verein mit Sitz in Düsseldorf gegründet. Aufgabe und Ziel des FGW ist es, in Zeiten unübersichtlicher sozialer und ökonomischer Veränderungen neue interdisziplinäre Impulse zur gesellschaftlichen Weiterentwicklung zu geben und politische Gestaltungsoptionen für die Gewährleistung sozialer Teilhabe in einer sozial integrierten Gesellschaft zu entwickeln. Durch die Organisation innovativer Dialogformate und die Förderung zukunftsorientierter Forschungsprojekte will das Forschungsinstitut die Vernetzung von Wissenschaft, Politik und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen vorantreiben und den zielgruppengerechten Transfer neuer Forschungsergebnisse gewährleisten.

Weitere Informationen zum FGW finden Sie unter: www.fgw-nrw.de

Der Themenbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“

Vorbeugende Sozialpolitik zielt darauf ab, die Entstehung und Verfestigung sozialer Problemlagen durch wirkungsorientierte Interventionen, den Aufbau von „Präventionsketten“ und eine bessere Verzahnung der Regelsysteme nach Möglichkeit bereits im Vorfeld zu verhindern, anstatt die daraus resultierenden Defizite nachträglich zu kompensieren. Zentrale Aufgabe des Themenbereichs „Vorbeugende Sozialpolitik“ des FGW ist es, das in den verschiedenen Handlungsfeldern vorhandene Handlungs- und Erfahrungswissen systematisch zu bündeln und aufzubereiten, die konkreten Spannungsfelder und Dilemmata zu analysieren, innerhalb derer sich vorbeugende Sozialpolitik bewegt, und die Ergebnisse dieser Arbeit in einen fruchtbaren Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft einzuspeisen. Durch die Förderung kleinerer und größerer Forschungsprojekte sowie durch geeignete Dialogformate will der Themenbereich dazu beitragen, für die verschiedenen beteiligten Akteure und Professionen eine gesicherte Wissensgrundlage und einen gemeinsamen Orientierungs- und Bezugsrahmen zu schaffen.

Weitere Informationen zum Profil und zu den aktuellen Aktivitäten des Themenbereichs finden Sie unter:

www.fgw-nrw.de/sozialpolitik
